

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.521/2
DU 4 AVRIL 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 15 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 386, 1/ et 2/, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) abrogeant l'article 22, § 1^{er}, 1/, du Code de la nationalité belge portant interdiction de la pluralité de nationalité", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

Il résulte du projet, que pendant un certain temps les Belges souhaitant acquérir la nationalité des États parties à la Convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, et annexes, signées à Strasbourg le 6 mai 1963, seront traités différemment par rapport à ceux qui, dans la même situation, souhaitent acquérir la nationalité d'un autre État.

Il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure de justifier cette différence de traitement au regard des principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Observations particulières

Intitulé et préambule

Dans l'expression "pluralité de nationalités", le mot "nationalité" prend une "s".

Dispositif

Article 1^{er}

1. La Convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963, précitée, n'a pas été approuvée par une loi du 6 juillet 1991, comme le mentionne la disposition, mais par une loi du 22 mai 1991.

La même observation vaut pour l'article 2 et pour les considérants.

2.1. L'alinéa 1^{er} dispose :

"À l'égard des ressortissants belges qui acquièrent volontairement la nationalité d'un des États qui sont Parties au Chapitre I^{er} de la Convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, approuvé par la loi du 6 juillet 1991, l'article 386, 1/ et 2/ de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) entrera en vigueur au plus tôt à l'expiration du délai d'un an prenant cours à la date de réception de la notification de la dénonciation du Chapitre I^{er} de la Convention du 6 mai 1963 par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe."

2.2. Cette disposition appelle les observations suivantes :

a) Il résulte des considérants, des explications fournies par le délégué de la ministre et du dossier complémentaire communiqué que le système mis en oeuvre pour rendre possible une dénonciation du chapitre I^{er} de la Convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963, précitée, est conçu en deux temps.

En un premier temps, les douze États parties à la Convention ont été invités en mars 2003 par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe à conclure un "accord d'interprétation" de l'article 12, paragraphe 2, de cette Convention, qui prévoit en son paragraphe 1, la possibilité pour toute partie contractante de dénoncer, "en ce qui la concerne", le chapitre I^{er} de la Convention par une notification au Secrétaire général.

Cette notification ne peut intervenir qu'en un second temps et elle produirait ses effets, aux termes du paragraphe 2 de cet "accord d'interprétation", "une année après la date de réception de la notification par le Secrétaire général".

.../...

b) Comme il vient d'être rappelé, la dénonciation ne serait possible que si les douze États parties consentent à l'"accord d'interprétation" précité.

Cet "accord" ne consiste pas en une dénonciation conjointe de l'ensemble des États parties puisqu'elle est un préalable à une dénonciation qui resterait propre à chaque État qui la notifie.

Des questions surgissent quant au statut juridique de cet "accord".

Même s'il est présenté comme limité à une "interprétation" de l'article 12, paragraphe 2, de la Convention du 6 mai 1963, précitée, il en modifie la substance puisque cette dernière disposition n'autorise que la dénonciation de la totalité de la Convention précitée et non de l'un de ses chapitres.

Il résulte d'ailleurs des documents communiqués par le délégué de la Ministre que c'est sur la base de l'article 44, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur le droit des traités que l'"accord" a été proposé aux États par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Cette dernière disposition est ainsi rédigée :

"Le droit pour une partie, prévu dans un traité (...) de dénoncer le traité (...) ne peut être exercé qu'à l'égard de l'ensemble du traité, à moins que ce dernier n'en dispose ou que les parties n'en conviennent autrement".

Il résulte de ce qui précède que cette modification à la Convention du 6 mai 1963, précitée, doit être considérée comme ayant fait l'objet, sous la forme de l'"accord" précité, d'un avenant à cette Convention, recevant la qualification de traité au sens de l'article 167, § 2, de la Constitution. Pour qu'il produise des effets en droit interne, cet avenant doit être soumis dès lors, en vertu de la même disposition constitutionnelle, à l'assentiment parlementaire ⁽¹⁾.

Pour être admissible en droit interne, la validité de la notification prévue par l'"accord" précité est subordonnée à l'adoption et à la publication au Moniteur belge de ce dernier "accord".

⁽¹⁾ La circonstance que l'autorité fédérale ait déjà marqué son consentement à l'"accord" précité, ainsi qu'il résulte des explications données, n'interdit pas aux Chambres de fournir cet assentiment a posteriori.

c) En outre, la notification par la Belgique de la dénonciation du chapitre I^{er} de la Convention du 6 mai 1963, précitée, ne pourra intervenir que lorsque l'"accord" précité sera en vigueur sur le plan international, ce qui n'est actuellement pas le cas, le délégué de la ministre ayant communiqué des renseignements selon lesquels l'un des douze États parties n'y aurait pas consenti.

d) Les mots "au plus tôt" ne peuvent être admis en ce qui concerne la fixation de l'entrée en vigueur de l'article 386, 1/ et 2/, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I).

Ils impliquent en effet que le Roi ne fixe aucune date d'entrée en vigueur, que la disposition est dépourvue de toute portée et qu'elle n'exécute pas l'habilitation conférée par l'article 389 de la loi précitée du 27 décembre 2006.

e) La disposition ne saurait être rédigée en se référant à un délai qui prendrait cours à une date inconnue des destinataires de la règle.

2.3. En conclusion, il y a lieu d'attendre, pour fixer la date d'entrée en vigueur de l'article 386, 1/ et 2/, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I), que soit connue la date de la réception, par le Conseil de l'Europe, de la notification de la dénonciation, par la Belgique, du Chapitre I^{er} de la Convention du 6 mai 1963, précitée.

Cette notification doit être précédée par l'assentiment parlementaire à l'"accord d'interprétation" précité.

Article 2

En faisant entrer en vigueur l'article 386, 1/ et 2/, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) ⁽²⁾ "à la date de la publication du présent arrêté", l'article 2 entraîne comme conséquence que l'article 386, 1/ et 2/, précité, entrera en vigueur avant l'arrêté examiné, qui lui n'entrera en vigueur que dix jours après

⁽²⁾ Dans un souci de précision il faut mentionner la formule "(I)" dans le texte de l'article 2.

sa publication au Moniteur belge. Cela ne peut être admis. Il y a lieu de renvoyer à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté et non à celle de sa publication.

En outre, il ne saurait être admis qu'avec des réserves, que l'arrêté, et par voie de conséquence, l'article 386, 1/ et 2/ de la loi précitée du 27 décembre 2006 entrent en vigueur à la date de la publication de l'arrêté en projet. En effet, à moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles, spécialement lorsque, comme en l'espèce elles modifient une règle de droit importante.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.521/2

VAN 4 APRIL 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING

VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 15 maart 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van datum van inwerkingtreding van artikel 386, 1/ en 2/, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I) tot opheffing van artikel 22, § 1, 1/, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit houdende verbod van de meervoudige nationaliteit", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

Uit het ontwerp vloeit voort dat Belgen die de nationaliteit wensen te verwerven van een Staat die partij is bij de Overeenkomst van de Raad van Europa van 6 mei 1963 betreffende de beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit, en de bijlagen ervan, opgemaakt te Straatsburg op 6 mei 1963, gedurende een bepaalde tijd anders zullen worden behandeld dan Belgen die zich in dezelfde situatie bevinden maar de nationaliteit van een andere Staat wensen te verwerven.

De steller van het ontwerp moet die verschillende behandeling kunnen rechtvaardigen in het licht van het gelijkheidsbeginsel en van het beginsel van niet-discriminatie die door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgd worden.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift en aanhef

In de Franse uitdrukking "pluralité de nationalités" krijgt het woord "nationalité" een "s".

Dispositief

Artikel 1

1. De voormelde Overeenkomst van de Raad van Europa van 6 mei 1963 is niet goedgekeurd bij een wet van 6 juli 1991, zoals in deze bepaling wordt aangegeven, maar bij een wet van 22 mei 1991.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 2 en voor de overwegingen.

2.1. Het eerste lid luidt als volgt :

"Ten aanzien van de Belgische onderdanen die vrijwillig de nationaliteit verwerven van één van de Staten die Partij zijn bij Hoofdstuk I van het Verdrag van de Raad van Europa van 6 mei 1963 betreffende de beperking van de gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit, goedgekeurd bij de wet van 6 juli 1991, zal artikel 386, 1/ en 2/, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I) in werking treden na het verstrijken van de termijn van één jaar die een aanvang neemt bij de ontvangst door de Secretaris-generaal van de Raad van Europa van de officiële kennisgeving van de opzegging van het Verdrag van 6 mei 1963".

2.2. Deze bepaling geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen :

a) Uit de overwegingen, uit de uitleg die door de gemachtigde van de Minister is verstrekt en uit het overgelegde aanvullende dossier blijkt dat voor de regeling waarin voorzien is om een opzegging van Hoofdstuk I van de voornoemde Overeenkomst van de Raad van Europa van 6 mei 1963 mogelijk te maken, twee fasen zijn uitgestippeld.

In een eerste fase zijn de twaalf Staten die partij zijn bij de Overeenkomst in maart 2003 door de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa verzocht om met betrekking tot artikel 12, tweede lid, van die Overeenkomst een "interpretatieakkoord" te sluiten bij paragraaf 1 waarvan aan elke overeenkomstsluitende partij de mogelijkheid wordt geboden "wat haar betreft" hoofdstuk I van de Overeenkomst op te zeggen door middel van een kennisgeving gericht aan de Secretaris-Generaal.

Die kennisgeving mag pas in een tweede fase geschieden en naar luid van paragraaf 2 van dat "interpretatieakkoord" zou die opzegging van kracht worden "een jaar na de datum waarop deze kennisgeving door de Secretaris-Generaal is ontvangen".

b) Zoals zopas opgemerkt is, zou de opzegging alleen mogelijk zijn als de twaalf Overeenkomstsluitende Staten met het voormelde "interpretatieakkoord" instemmen.

Dat "akkoord" is geen gezamenlijke opzegging door alle Overeenkomstsluitende Staten, aangezien het een voorafgaande voorwaarde is voor een individuele opzegging door elke afzonderlijke Staat die daarvan kennis geeft.

Omtrent de juridische aard van dat "akkoord" rijzen vragen.

Ook al wordt het voorgesteld als een "interpretatie" van alleen artikel 12, tweede lid, van de voormelde Overeenkomst van 6 mei 1963, wordt daardoor het wezen van de Overeenkomst gewijzigd, aangezien volgens die bepaling alleen de volledige voornoemde Overeenkomst kan worden opgezegd en niet slechts een van de hoofdstukken ervan.

Uit de stukken die de gemachtigde van de Minister heeft overgelegd, blijkt trouwens dat het "akkoord" door de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa aan de Staten is voorgelegd op basis van artikel 44, eerste lid, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht. Die bepaling luidt als volgt :

"Het recht van een partij, voorzien in een verdrag (...) het verdrag op te zeggen (...), mag slechts worden uitgeoefend met betrekking tot het verdrag als geheel, tenzij het verdrag anders voorziet of de partijen anders overeenkomen".

Uit hetgeen voorafgaat, blijkt dat die wijziging van de voormelde Overeenkomst van 6 mei 1963 geacht moet worden, in de vorm van het voornoemde "akkoord", een aanvullende overeenkomst bij die Overeenkomst uit te maken die bestempeld wordt als een verdrag in de zin van artikel 167, § 2, van de Grondwet. Opdat

.../...

die aanvullende overeenkomst in het interne recht gevolg heeft, dient daarvoor krachtens dezelfde grondwetsbepaling de instemming van het Parlement te worden gevraagd ⁽¹⁾.

Met het oog op de aanvaardbaarheid ervan in het interne recht hangt de geldigheid van de kennisgeving waarin het voormelde "akkoord" voorziet, af van de goedkeuring en de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van dat "akkoord".

c) Bovendien zal de kennisgeving door België van de opzegging van hoofdstuk I van de voornoemde Overeenkomst van 6 mei 1963 niet eerder kunnen geschieden dan wanneer het voormelde "akkoord" op internationaal niveau in werking zal zijn, hetgeen thans niet het geval is, aangezien de gemachtigde van de Minister inlichtingen heeft verstrekt waaruit blijkt dat een van de twaalf Overeenkomstsluitende Staten daarmee niet zou hebben ingestemd.

d) De woorden "au plus tot", die niet worden weergegeven in de Nederlandse versie, kunnen niet worden aanvaard voor het bepalen van de inwerkingtreding van artikel 386, 1/ en 2/, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I).

Die woorden impliceren immers dat de Koning geen datum van inwerkingtreding bepaalt, dat de bepaling geen enkele betekenis heeft en dat de bevoegdheid die bij artikel 389 van de voormelde wet van 27 december 2006 is opgedragen niet uitgevoerd wordt.

e) In de redactie van de bepaling mag niet verwezen worden naar een termijn die ingaat op een datum die onbekend is voor de adressaten van de regel.

2.3. Kortom, voor het vaststellen van de datum van inwerkingtreding van artikel 386, 1/ en 2/, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I), dient te worden gewacht totdat geweten is op welke datum de Raad van Europa de kennisgeving heeft ontvangen van de opzegging door België van Hoofdstuk I van de voormelde Overeenkomst van 6 mei 1963.

⁽¹⁾ De omstandigheid dat de federale overheid reeds te kennen heeft gegeven dat ze met het voornoemde "akkoord" instemt, zoals uit de verstrekte uitleg blijkt, neemt niet weg dat de Kamers die instemming achteraf kunnen geven.

Die kennisgeving dient te worden voorafgegaan door de instemming van het Parlement met het voornoemde "interpretatieakkoord".

Artikel 2

Doordat bepaald wordt dat artikel 386, 1/ en 2/, van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I) ⁽²⁾ in werking treedt "op de dag van de bekendmaking van dit besluit", heeft artikel 2 tot gevolg dat het voormelde artikel 386, 1/ en 2/, in werking zal treden vóór het voorliggende besluit, dat zelf pas tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad in werking treedt. Zulks kan niet worden aanvaard. Er dient te worden verwezen naar de datum van inwerkingtreding van het besluit en niet naar de datum van bekendmaking ervan.

Bovendien kan alleen onder voorbehoud worden aanvaard dat het besluit en bijgevolg artikel 386, 1/ en 2/, van de voornoemde wet van 27 december 2006 in werking treden op de dag dat het ontworpen besluit bekendgemaakt wordt. Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient immers in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels, vooral wanneer, zoals *in casu*, daarbij een belangrijke rechtsregel wordt gewijzigd.

⁽²⁾ Ter wille van de nauwkeurigheid dient in de Franse tekst van artikel 2 het teken "(I)" te worden ingevoegd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY, staatsraad.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE