

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.075/4
DU 27 FÉVRIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 4 février 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention générale de coopération entre le Royaume de Belgique et la République de l'Équateur, signée à Bruxelles le 27 juin 2006", 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Compétence fédérale

L'article 6^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que :

"Certaines parties de la coopération au développement seront transférées dès le 1^{er} janvier 2004 dans la mesure où elles portent sur les compétences des communautés et régions"

mais, comme l'a observé la section de législation du Conseil d'État, chambres réunies, dans son avis 35.915/VR, donné le 23 octobre 2003, il résulte de l'alinéa 2 de la disposition précitée, ainsi que des travaux préparatoires de cette disposition, que celle-ci contient seulement une déclaration de principe, de sorte que l'autorité fédérale, à défaut d'une loi spéciale concrétisant le transfert de compétence, conserve ses compétences actuelles même après le 1^{er} janvier 2004 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Avis 35.915/VR, donné le 23 octobre 2003, sur l'avant-projet de décret "inzake ontwikkelingseducatie" (Vl. parl., 2003-2004, n/ 2044/1, pp. 33 à 41).

La conclusion du traité présentement examiné relève donc de la compétence exclusive du Roi et des assemblées législatives fédérales (Constitution, article 167, § 2)⁽²⁾.

Assentiment anticipé aux accords spécifiques prévus
par la Convention générale

1. Aux termes de l'article 6.5 de la Convention générale,

"Une Convention spécifique, conclue entre les deux Parties avant le démarrage de sa phase de mise en oeuvre, constituera la base juridique de chaque prestation de coopération.

La Convention spécifique précisera notamment, en fonction du mode de coopération retenu :

- les objectifs;
- l'enveloppe budgétaire prévue;
- une estimation des contributions de chacune des Parties;
- les mécanismes et les délais de mise en oeuvre;
- le cas échéant, les règles d'utilisation et de transfert de fonds;
- le cas échéant, les règles d'acquisition et de transfert d'équipements;
- les droits, les responsabilités et les obligations de tous les intervenants;
- les modalités d'établissement de rapports, de suivi et de contrôle;
- les caractéristiques, les membres désignés et les termes de référence de la structure mixte de concertation locale pour la prestation de coopération visée."

⁽²⁾ En ce sens, voir l'avis 38.734/2/V, du 28 juillet 2005, donné sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention générale sur la coopération entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Cambodge, signée à Bruxelles le 29 mai 2001" (Doc. parl., Sénat, 2004-2005, 3-1353/1, pp. 19-21) ainsi que l'avis 41.392/4, du 23 octobre 2006, donné sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention générale de coopération bilatérale directe entre le Royaume de Belgique et la République de l'Ouganda, signé à Kampala le 1^{er} février 2005" (Doc. parl., Sénat, 2006-2007, 3-1929/1, pp. 17-19). *Adde* : Jan Velaers, "In foro interno et in foro externo" : de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten, in Frank Judo et Godfried Geudens, éd., Internationale betrekkingen en federalisme, Bruxelles, Larcier, 2006, pp. 74-76, n^{os} 69-70.

L'exposé des motifs joint à la demande d'avis adressée au Conseil d'État, explique que :

"Pour des raisons d'efficacité, de crédibilité et de sécurité juridique, il est indiqué, comme cela fut le cas pour le «Memorandum of Understanding» avec l'Afrique du Sud, de stipuler à l'article 3 du projet de loi que les conventions spécifiques signées

- seront communiquées au Parlement après leur signature;
- sortiront leurs pleins effets à la date qui y est fixée.

Elles ne devront donc pas faire l'objet d'une approbation parlementaire séparée. Étant donné que le Parlement sera informé, il pourra faire valoir ses prérogatives.

La conclusion des Conventions Spécifiques est du ressort du Ministre qui a la coopération Internationale dans ses compétences.

Pour information, signalons que les Conventions Spécifiques visées ci-dessus sont à financer grâce aux moyens budgétaires annoncés."

2. Il peut être admis que, dans certaines conditions, les Chambres législatives donnent leur assentiment préalable à un traité; pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, § 2, de la Constitution, il faut néanmoins que les Chambres législatives connaissent les limites dans lesquelles il est donné ⁽³⁾.

⁽³⁾ Voir notamment l'avis 26.355/9, donné le 2 juillet 1997, sur l'avant-projet devenu la loi du 11 avril 1999, ainsi que la jurisprudence citée (Doc. parl., Sénat, 1998-1999, 1-1168/1, pp. 13-14); l'avis 37.900/VR, donné le 25 janvier 2005, sur un avant-projet de loi portant assentiment aux amendements à l'accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, "INTELSAT", adoptés à Washington le 17 novembre 2000 (Doc. parl., Sénat, 2004-2005, 3-1259/1, pp. 23-35); l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG, donné le 15 février 2005, sur un avant-projet de décret "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (37.954/AG); un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.970/AG); un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.977/AG); un avant-projet de loi "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.978/AG) (Doc. parl., Sénat, 2004-2005, 3-1091/1, pp. 526-546); l'avis 41.392/4, précité.

En l'espèce, l'objet des conventions spécifiques est suffisamment circonscrit dans la Convention générale.

En outre, comme le souligne l'exposé des motifs, afin de permettre aux assemblées de prendre attitude quant à la teneur des conventions spécifiques, un texte analogue à celui de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1999 portant assentiment au Mémorandum d'Accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Afrique du Sud concernant la coopération au développement, signé à Bruxelles le 16 mars 1995, a été inséré dans le dispositif de l'avant-projet de loi, en son article 3.

Il en résulte que l'avant-projet de loi est, de ce point de vue, juridiquement admissible ⁽⁴⁾.

Par contre, l'article 10 qui prévoit que "[l]a présente Convention Générale pourra être modifiée par Echange de Lettres" ne dispense pas de l'assentiment parlementaire ordinaire car le traité international lui-même serait par définition affecté par cette modification.

3. L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la compétence de déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet déclaré des traités inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge.

L'assentiment anticipé aux conventions spécifiques, qui découlerait de la loi en projet, n'emportera pas dérogation à l'obligation, qui résulte de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 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, de publier au Moniteur belge ces conventions spécifiques pour qu'elles soient opposables aux particuliers ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Sur l'ensemble de cette question, voir l'avis 38.734/2/V, précité.

⁽⁵⁾ En ce sens, voir par exemple, l'avis 37.900/VR précité, et la jurisprudence citée, ainsi que l'avis 41.392/4, précité.

Langue faisant foi

Le texte en langue espagnole faisant foi, il y a lieu de le communiquer aux Chambres législatives.

Mesures transitoires

L'article 13 stipule, en ses alinéas 2 et 3, que "la Convention générale de coopération entre le Royaume de Belgique et la République de l'Équateur signée à Quito le 10 mars 1980, sera annulée et remplacée à cette date par la présente Convention générale, à la date mentionnée ci-dessus. Toutefois, les prestations de coopération en cours à la date de l'entrée en vigueur de la présente Convention générale se poursuivront en conformité avec les dispositions prévues par les accords qui les régissent".

Par ailleurs, l'avis du 22 juin 2006 de l'inspecteur des finances fait état d'une Convention générale signée le 19 juin 1998.

Selon les informations communiquées au Conseil d'État par le fonctionnaire délégué, "la Convention générale de coopération technique entre le Royaume de Belgique et la République d'Équateur, signée à Quito le 10 mars 1980 n'est jamais entrée en vigueur, en vertu de son article 12. Elle n'a jamais été approuvée, ni ratifiée, ni publiée au Moniteur belge. Toutefois, des lettres ont été échangées le 1^{er} et le 10 avril 1980 concernant son application provisoire. En ce qui concerne la Convention générale de coopération signée le 19 juin 1998, elle non plus n'a jamais été approuvée, ni ratifiée, ni publiée au Moniteur belge. Toutefois, des Conventions spécifiques ont été signées dans le courant des années 80 et 90".

Il y a lieu, pour le moins, d'éclairer le Parlement sur le contexte de la coopération avec la République d'Équateur et de lui communiquer les deux conventions générales précitées.

L'exposé des motifs doit également être complété sur cette question.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.075/4
VAN 27 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 4 februari 2008 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Algemene samenwerkingsovereenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Ecuador, ondertekend te Brussel op 27 juni 2006", 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.

Federale bevoegdheid

Artikel 6ter, eerste lid, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 bepaalt :

"Onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking worden vanaf 1 januari 2004 overgeheveld in zoverre ze betrekking hebben op de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden."

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State, verenigde kamers, echter in haar advies 35.915/VR, gegeven op 23 oktober 2003, heeft opgemerkt, volgt uit het tweede lid van de voormelde bepaling en uit de parlementaire voorbereiding ervan dat ze slechts een beginselverklaring inhoudt zodat de federale overheid, bij gebrek aan een bijzondere wet die de bevoegdheidsoverdracht nader concretiseert, haar huidige bevoegdheid terzake ook na 1 januari 2004 behoudt ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Advies 35.915/VR, gegeven op 23 oktober 2003, over een voorontwerp van decreet "inzake ontwikkelingseducatie" (Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2044/1, blz. 33 tot 41).

Bijgevolg komt de exclusieve bevoegdheid om het thans onderzochte verdrag te sluiten nog steeds toe aan de Koning en aan de federale wetgevende vergaderingen (Grondwet, artikel 167, § 2) ⁽²⁾.

Voorafgaande instemming met de specifieke akkoorden bepaald
in de Algemene Overeenkomst

1. Artikel 6, § 5, van de Algemene Overeenkomst luidt als volgt :

"Een Specifieke Overeenkomst die de beide Partijen vóór de start van de uitvoeringsfase zullen sluiten, zal de juridische basis van elke samenwerkingsprestatie vormen.

Die Overeenkomst zal naargelang de gekozen samenwerkingswijze inzonderheid de volgende elementen bevatten:

- de doelstellingen;
- de voorziene budgettaire enveloppe;
- een schatting van de bijdrage van elke Partij;
- de mechanismen en termijnen voor de uitvoering;
- eventueel de regels voor de aanwending en de overdracht van fondsen;
- eventueel de regels voor de verwerving en de overdracht van uitrustingen;
- de rechten, de verantwoordelijkheden en de verplichtingen van alle actoren;
- de modaliteiten voor het opstellen van de verslagen, de opvolging en de controle;
- de kenmerken, de benoemde leden en de referentietermen van de lokale gemengde overlegstructuur voor die bepaalde samenwerkingsprestatie."

⁽²⁾ In deze zin, zie advies 38.734/2/V, van 28 juli 2005, over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Algemene Samenwerkingsovereenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Cambodja, ondertekend te Brussel op 29 mei 2001" (Gedr. St., Senaat, 2004-2005, 3-1353/1, blz. 19-21), alsmede advies 41.392/4, van 23 oktober 2006, over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Algemene Overeenkomst inzake directe bilaterale samenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Oeganda, ondertekend te Kampala op 1 februari 2005" (Gedr. St., Senaat, 2006-2007, 3-1929/1, blz. 17-19). *Adde* : Jan Velaers, "In foro interno et in foro externo" : de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten, in Frank Judo en Godfried Geudens, Internationale betrekkingen en federalisme, Brussel, Larcier, 2006, blz. 74-76, nrs. 69-70.

In de memorie van toelichting, gevoegd bij de aan de Raad van State gerichte adviesaanvraag, staat te lezen :

"Om redenen van doeltreffendheid, geloofwaardigheid en juridische zekerheid is het nuttig, zoals gebeurd is bij de goedkeuring van het «Memorandum of Understanding» met Zuid-Afrika, in artikel 3 van het ontwerp van wet te stellen dat de getekende Bijzondere Overeenkomsten

- na hun ondertekening aan het Parlement zullen medegedeeld worden;
- volkomen gevolg zullen hebben op de datum die zij zullen bepalen.

Zij zullen dus geen afzonderlijk voorwerp uitmaken van een parlementaire goedkeuring. Aangezien het Parlement zal ingelicht zijn zal het zijn bevoegdheden kunnen laten gelden.

Het afsluiten van die Bijzondere Overeenkomsten is toevertrouwd aan de Minister die de Internationale Samenwerking onder zijn bevoegdheid heeft.

Ter informatie kan medegedeeld worden dat de Bijzondere Overeenkomsten, waarvan sprake hierboven, met de aangekondigde begrotingsmiddelen zullen gefinancierd worden."

2. Er kan worden aanvaard dat de wetgevende kamers onder sommige voorwaarden voorafgaandelijk instemmen met een verdrag; wil een zodanige voorafgaande instemming bestaanbaar zijn met artikel 167, § 2, van de Grondwet, dan moeten de wetgevende kamers nochtans de grenzen kennen waarbinnen die instemming wordt verleend ⁽³⁾.

⁽³⁾ Zie inzonderheid advies 26.355/9, op 2 juli 1997 verstrekt over het voorontwerp dat de wet van 11 april 1999 is geworden, alsmede de geciteerde jurisprudentie (Gedr. Stuk Senaat, 1998-1999, 1-1168/1, blz. 13-14); advies 37.900/VR, op 25 januari 2005 verstrekt over een voorontwerp van wet houdende instemming met de wijzigingen aan de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Satellietcommunicatie "INTELSAT", aangenomen te Washington op 17 november 2000 (Gedr. Stuk Senaat, 2004-2005, 3-1259/1, blz. 23-35); advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV, op 15 februari 2005 verstrekt over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (37.954/AV); een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.970/AV); een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.977/AV); een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.978/AV) (Gedr. Stuk Senaat, 2004-2005, 3-1091/1, blz. 526-546); het voormelde advies 41.392/4.

In het onderhavige geval is de strekking van de specifieke overeenkomsten voldoende afgebakend in de Algemene Overeenkomst.

Daarenboven is, hetgeen duidelijk naar voren komt in de memorie van toelichting, om de vergaderingen in staat te stellen een standpunt in te nemen over de inhoud van de specifieke overeenkomsten, een tekst analoog met die van artikel 3, tweede lid, van de wet van 11 april 1999 houdende instemming met het Memorandum van Overeenkomst over de ontwikkelingssamenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zuid-Afrika, ondertekend te Brussel op 16 maart 1995, ingevoegd in artikel 3 van het dispositief van het voorontwerp van wet.

Hieruit volgt dat het voorontwerp van wet uit dit oogpunt juridisch aanvaardbaar is ⁽⁴⁾.

Artikel 10 daarentegen, dat bepaalt dat "de onderhavige Algemene Overeenkomst (...) gewijzigd (kan) worden bij uitwisseling van brieven", betekent niet dat geen gewone instemming van het parlement is vereist. Die wijziging raakt immers per definitie het internationaal verdrag zelf.

3. Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt willen ze verbindend zijn. Volgens het Hof van Cassatie is die grondwetsbepaling naar analogie toepasselijk op internationale akten. Het Hof heeft immers beschikt dat bepaalde verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt.

De voorafgaande instemming met specifieke overeenkomsten, die zou voortvloeien uit de ontworpen wet, levert geen afwijking op van de verplichting die volgt uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, te weten dat die specifieke overeenkomsten in het Belgisch

⁽⁴⁾ Wat die kwestie in haar geheel betreft, zie het voormelde advies 38.734/2/V.

Staatsblad moeten worden bekendgemaakt willen ze aan particulieren kunnen worden tegengeworpen ⁽⁵⁾.

Authentieke tekst

Aangezien de Spaanse tekst authentiek is, behoort hij aan de wetgevende kamers te worden bezorgd.

Overgangsmaatregelen

De tweede en de derde alinea van artikel 13 bepalen het volgende : "De onderhavige Algemene Overeenkomst zal op voormelde datum de Algemene Overeenkomst voor Ontwikkelingssamenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Ecuador van 10 maart 1980 annuleren en vervangen. De samenwerkingsprestaties die op de datum van de inwerkingtreding van de onderhavige Algemene Overeenkomst lopen, zullen echter worden verder gezet overeenkomstig de bepalingen die in de akkoorden omtrent die prestaties voorzien zijn".

In het advies van 22 juni 2006 van de inspecteur van financiën is daarenboven sprake van een Algemene Overeenkomst ondertekend op 19 juni 1998.

De gemachtigde ambtenaar heeft de Raad van State de volgende informatie verstrekt : "la Convention générale de coopération technique entre le Royaume de Belgique et la République d'Équateur, signée à Quito le 10 mars 1980 n'est jamais entrée en vigueur, en vertu de son article 12. Elle n'a jamais été approuvée, ni ratifiée, ni publiée au Moniteur belge. Toutefois, des lettres ont été échangées le 1^{er} et le 10 avril 1980 concernant son application provisoire. En ce qui concerne la Convention générale de coopération signée le 19 juin 1998, elle non plus n'a jamais été approuvée, ni ratifiée, ni publiée au Moniteur belge. Toutefois, des Conventions spécifiques ont été signées dans le courant des années 80 et 90".

⁽⁵⁾ Zie in die zin bijvoorbeeld het voornoemde advies 37.900/VR en de geciteerde jurisprudentie, en het voornoemde advies 41.392/4.

Het parlement moet op zijn minst nader ingelicht worden over de context van de samenwerking met de Republiek Ecuador, en in het bezit worden gesteld van de twee voornoemde algemene overeenkomsten.

Ook de memorie van toelichting moet wat dat betreft worden aangevuld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE