CC

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 45.940/4
DU 2 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 3 février 2009, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur les transports routiers internationaux, signé à Moscou le 2 mars 2007", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

1. L'accord du Secrétaire d'État au Budget qui est joint au dossier, est signé "i.o." [in opdracht, c'est à dire "par ordre"] vraisemblablement par un membre de son cabinet.

Comme l'a écrit Jacques SALMON :

> "Le Conseil d'État a souligné (...) que les membres des cabinets ministériels (...) sont les collaborateurs personnels du ministre : ils n'ont pas la qualité d'autorité administrative et ne peuvent se substituer à l'administration. C'est au ministre lui-même qu'il appartient de prendre la décision et le Conseil d'État n'admet pas qu'il puisse déléguer certains de ses pouvoirs à un membre de son cabinet [(1)].

Compte tenu de la nature de la décision à prendre par le Secrétaire d'État au Budget en matière de contrôle administratif et budgétaire, celle-ci ne peut être prise que par le titulaire de la fonction [(2)] ou d'une autre autorité ministérielle qui le remplace selon les usages [(3)].

---

(1) Jacques SALMON, "Le Conseil d'État", Tome I, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 402.

(2) Arrêts 104.573, du 12 mars 2002; 117.483, du 25 mars 2003 et 131.610, du 19 mai 2004 (voir cependant l'arrêt 169.399 du 27 mars 2007).

(3) Il en va de même de la signature de la demande d'avis adressée à la section de législation du Conseil d'État, voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n/ 248, www.raadvst-consetat.be, (02/03/2009).

Il en résulte qu'actuellement l'accord du Secrétaire d'État au Budget est inexistant.

Il y a lieu de veiller au parfait accomplissement de cette formalité préalable.

2. Conformément à l'article 6, § 4, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'avant-projet doit être soumis à la formalité préalable de l'association des gouvernements de régions [(4)].

Les pièces du dossier ne permettent cependant pas d'établir que cette procédure a été menée jusqu'à son terme. Il revient par conséquent à l'auteur du projet d'y veiller.

---

(4) Voir notamment l'avis 24.106/9, donné le 29 novembre 1995 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mars 2002 portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas portant réglementation de la navigation et des activités de loisirs sur la Meuse mitoyenne, signée à Bruxelles le 6 janvier 1993 (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n/ 886/1), l'avis 25.576/9, donné le 2 octobre 1996 sur un avant-projet devenu la loi du 25 mars 1999 portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République Algérienne Démocratique et Populaire relatif aux transports routiers internationaux et de transit de voyageurs et de marchandises et Protocole, signés à Bruxelles le 29 mars 1994 (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n/ 1179/1), l'avis 39.745/4, donné le 13 février 2006 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc concernant les transports routiers internationaux de voyageurs et de marchandises, et au Protocole établi en vertu de l'article 22 dudit Accord, signés à Rabat le 14 juillet 1997, l'avis 40.422/4, donné le 29 mai 2006 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République tunisienne sur le transport routier de personnes et marchandises et sur le transit, signé à Tunis le 7 octobre 2004, l'avis 41.588/4, donné le 21 novembre 2006 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de l' Ukraine sur le transport routier, signé à Kiev le 28 juillet 1997, l'avis 41.727/4, donné le 20 décembre 2006 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord sur le transport routier entre le Gouvernement belge et le Gouvernement macédonien, signé à Skopje le 10 septembre 1998, et l'avis 42.971/4, donné le 23 mai 2007 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord sur le Transport routier entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Géorgie, signé à Bruxelles le 19 mars 2002.

3. Aux termes de son intitulé, le traité international auquel il est envisagé de porter assentiment est un "accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur les transports routiers internationaux".

Quoiqu'il faille impérativement reproduire littéralement l'intitulé du traité international dans l'intitulé et à l'article 2 de l'avant-projet de loi, l'occasion est de nouveau mise à profit pour souligner que, si ce sont, certes, les Gouvernements compétents qui concluent les traités, ils le font toutefois au nom des personnes morales dont ils constituent le pouvoir exécutif ou pour lesquelles ils interviennent. En l'occurrence, les parties contractantes sont, dès lors, le Royaume de Belgique et la Fédération de Russie [(5)].

4. Il y a lieu d'identifier les signataires du traité, à tout le moins, l'autorité belge.

[(5)] Voir l'avis 44.157/4, donné le 19 mars 2008, sur un avant-projet devenu la loi du 18 septembre 2008 portant assentiment à l'Accord entre les Gouvernements des États du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) et le Gouvernement macédonien relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier (Accord de réadmission), et le Protocole d'application, faits à Voorburg le 30 mai 2006 (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n/ 780/1, pp. 27-28), l'avis 44.915/2/V, donné le 12 août 2008, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine sur le transfèrement des personnes condamnées, signé à Bruxelles le 8 novembre 2006" et les avis qui y sont cités (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n/ 941/1, pp. 17-18) et l'avis 45.892/4, donné le 23 février 2009, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Canada sur la reconnaissance des permis de conduire, signé à Bruxelles le 14 décembre 2001".

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. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE

CC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.940/4
VAN 2 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 3 februari 2009 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Russische Federatie over het internationale wegvervoer, ondertekend te Moskou op 2 maart 2007", 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 voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. De akkoordbevinding door de Staatssecretaris voor Begroting, die bij het dossier is gevoegd, is ondertekend "i.o." [in opdracht], waarschijnlijk door een lid van zijn kabinet.

Jacques SALMON heeft in dit verband het volgende geschreven :

> "Le Conseil d'État a souligné (...) que les membres des cabinets ministériels (...) sont les collaborateurs personnels du ministre : ils n'ont pas la qualité d'autorité administrative et ne peuvent se substituer à l'administration. C'est au ministre lui-même qu'il appartient de prendre la décision et le Conseil d'État n'admet pas qu'il puisse déléguer certains de ses pouvoirs à un membre de son cabinet" [(1)].

Gelet op de aard van de beslissing die de Staatssecretaris voor Begroting op het stuk van administratieve en begrotingscontrole moet nemen, mag die beslissing alleen worden genomen door degene die deze functie bekleedt [(2)] of door een andere ministeriële overheid die hem volgens de gebruiken vervangt [(3)].

---

(1) Jacques SALMON, "Le Conseil d'État", Deel I, Brussel, Bruylant, 1994, blz. 402.

(2) Arresten nummers 104.573 van 12 maart 2002, 117.483 van 25 maart 2003 en 131.610 van 19 mei 2004 (zie evenwel arrest 169.399 van 27 maart 2007).

(3) Hetzelfde geldt voor de ondertekening van de adviesaanvraag die aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State wordt gericht, zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling nr. 248, http://www.raadvst-consetat.be, (02.03.2009).

Daaruit volgt dat de akkoordbevinding van de Staatssecretaris voor Begroting thans niet voorhanden is.

Er dient op te worden toegezien dat dit voorafgaande vormvereiste perfect wordt vervuld.

2. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de gewestregeringen vooraf worden betrokken bij het uitwerken van het voorontwerp [(4)].

Uit de dossierstukken kan echter niet worden opgemaakt of die procedure tot een goed einde is gebracht. De steller van het ontwerp moet daar dus op toezien.

---

(4) Zie inzonderheid advies 24.106/9 van 29 november 1995 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 15 maart 2002 houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot regeling van het scheepvaartverkeer en van de recreatie op de gemeenschappelijke Maas, ondertekend te Brussel op 6 januari 1993 (*Gedr. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 886/1), advies 25.576/9 van 2 oktober 1996 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 25 maart 1999 houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Volksrepubliek Algerije betreffende het internationale wegvervoer en het transitvervoer van personen en goederen, en Protocol, ondertekend te Brussel op 29 maart 1994 (*Gedr. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1179/1), advies 39.745/4 van 13 februari 2006 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko betreffende het internationaal vervoer over de weg van personen en goederen, en met het Protocol opgemaakt krachtens artikel 22 van dit Akkoord, ondertekend te Rabat op 14 juli 1997, advies 40.422/4 van 29 mei 2006 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Republiek Tunesië betreffende het vervoer over de weg van personen en goederen en de transit, ondertekend te Tunis op 7 oktober 2004, advies 41.588/4 van 21 november 2006 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Oekraïne over het wegvervoer, ondertekend te Kiev op 28 juli 1997, advies 41.727/4 van 20 december 2006 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Akkoord over het wegvervoer tussen de Belgische Regering en de Macedonische Regering, ondertekend te Skopje op 10 september 1998 en advies 42.971/4 van 23 mei 2007 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Akkoord over het wegvervoer tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Georgië, ondertekend te Brussel op 19 maart 2002.

3. Het internationale verdrag waarmee men instemming beoogt te betuigen is luidens het opschrift ervan een "akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Russische Federatie over het internationale wegvervoer".

Hoewel het een verplichting is het opschrift van het internationale verdrag letterlijk over te nemen in het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp van wet, wordt de gelegenheid opnieuw te baat genomen om te onderstrepen dat verdragen weliswaar gesloten worden door de bevoegde regeringen, maar dat deze dit doen namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden. In het onderhavige geval zijn de verdragsluitende partijen derhalve het Koninkrijk België en de Russische Federatie [(5)].

4. De ondertekenaars van het Verdrag dienen bekend te worden gemaakt, op zijn minst de Belgische overheid.

---

(5) Zie advies 44.157/4 van 19 maart 2008 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 18 september 2008 houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regeringen van de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) en de Macedoonse Regering betreffende de overname van onregelmatig verblijvende personen (Overnameovereenkomst) en het Uitvoeringsprotocol, gedaan te Voorburg op 30 mei 2006 (*Gedr. St.*, Senaat, 2007-2008, nr. 780/1, blz. 27-28), advies 44.915/2/V van 12 augustus 2008 over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Speciale administratieve Regio van Hongkong van de Volksrepubliek China betreffende de overbrenging van gevonniste personen, ondertekend te Brussel op 8 november 2006" en de adviezen die daarin worden vermeld (*Gedr. St.*, Senaat, 2007-2008, nr. 941/1, blz. 17-18) en advies 45.892/4 van 23 februari 2009 over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst afgesloten tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Canada betreffende de erkenning van rijbewijzen, ondertekend te Brussel op 14 december 2001".

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. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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