



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.314/4
du 14 novembre 2016

sur

un avant-projet de loi 'portant
assentiment au Protocole entre
les Gouvernements des États
du Benelux (le Royaume de
Belgique, le Grand-Duché de
Luxembourg, le Royaume des
Pays-Bas) et le Gouvernement
de la République de Moldova
portant sur l'application de
l'Accord entre la Communauté
européenne et la République de
Moldova concernant la
réadmission des personnes en
séjour irrégulier, fait à
Bruxelles le 25 janvier 2013'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.314/4
van 14 november 2016

over

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Uitvoeringsprotocol tussen de
regeringen van de
Benelux-Staten (het Koninkrijk
België, het Groothertogdom
Luxemburg, het Koninkrijk der
Nederlanden) en de regering
van de Republiek Moldavië bij
de Overeenkomst tussen de
Europese Gemeenschap en de
Republiek Moldavië
betreffende de overname van
personen die zonder
vergunning op het grondgebied
verblijven, gedaan te Brussel
op 25 januari 2013'

Le 24 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole entre les Gouvernements des États du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas) et le Gouvernement de la République de Moldova portant sur l'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République de Moldova concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, fait à Bruxelles le 25 janvier 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 novembre. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 novembre 2016.

*

Op 24 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Uitvoeringsprotocol tussen de regeringen van de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) en de regering van de Republiek Moldavië bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Moldavië betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, gedaan te Brussel op 25 januari 2013'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 14 november 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 november 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet¹, 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 suivantes.

1. Aux termes de son intitulé, l'acte auquel il est envisagé de porter assentiment est un « Protocole entre les Gouvernements des États du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et le Gouvernement de la République de Moldova ».

Quoiqu'il faille impérativement reproduire littéralement l'intitulé du Protocole dans l'intitulé et à l'article 2 de l'avant-projet de loi à l'examen, l'occasion est de nouveau mise à profit pour souligner que, si les traités sont, certes, conclus par les organes compétents du pouvoir exécutif, ceux-ci 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 à ce Protocole sont dès lors le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République de Moldova².

2. Dans l'intitulé du Protocole auquel le pouvoir législatif doit donner assentiment, le substantif « réadmission » a pour équivalent « overname ».

À l'article 4, il y a une discordance entre les textes français et néerlandais, le premier utilise le substantif « réadmission » et le second l'expression « terug- en overname » ou « terug- of overname ». Les articles 5 et 10 présentent également de telles discordances.

Or le Protocole entend mettre en œuvre l'article 19 de l'Accord entre la Communauté européenne et la République de Moldova concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Bruxelles le 10 octobre 2007, lequel utilise les mots « réadmission » et « overname ».

Le Protocole d'application de l'Accord doit utiliser la même terminologie de celui-ci ; il y a donc lieu de le revoir.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Voir, dans le même sens, 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 45.940/4 donné le 2 mars 2009 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' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1614/1, pp. 15-17) et l'avis 54.622/VR donné le 14 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 25 avril 2014 'houdende instemming met het akkoord over het wegvervoer tussen de Belgische Regering en de Macedonische Regering, ondertekend in Skopje op 10 september 1998' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2448/1, pp. 27-35).

3. Le Protocole auquel il est envisagé de porter assentiment indique qu'il a été fait en langues anglaise, française, néerlandaise et moldave, que chacun des textes fait également foi, mais qu'en cas de divergence d'interprétation, la version anglaise prévaudra.

Il est dès lors nécessaire de soumettre également le texte anglais du Protocole à la Chambre, afin que ses membres soient parfaitement informés de la portée exacte des dispositions conventionnelles³.

4. Le Protocole aurait dû mentionner l'identité et la qualité de la personne qui l'a signé pour la Belgique⁴.

*

³ Voir dans le même sens l'avis 40.247/4 donné le 3 mai 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 25 février 2007 'portant assentiment au Protocole d'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République d'Albanie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier dans la République d'Albanie ou les États du Benelux (le Royaume de Belgique, le grand-duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas), signé à La Haye le 9 juin 2005', spécialement l'observation n° 3 (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 1848, pp. 28-29).

⁴ Voir dans le même sens l'avis 40.247/4 précité, spécialement l'observation n° 4.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,¹ 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 handeling waarmee instemming wordt verleend, is luidens het opschrift ervan een “Uitvoeringsprotocol tussen de regeringen van de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) en de regering van de Republiek Moldavië.”

Hoewel het een verplichting is het opschrift van het protocol letterlijk over te nemen in het opschrift en in artikel 2 van het voorliggende voorontwerp van wet, wordt de gelegenheid opnieuw te baat genomen om te onderstrepen dat verdragen weliswaar gesloten worden door de bevoegde organen van de uitvoerende macht, maar dat deze dit doen namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden. *In casu* zijn de partijen bij dit protocol derhalve het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en Republiek Moldavië.²

2. In het opschrift van het protocol waaraan de wetgevende macht instemming moet verlenen, heeft het zelfstandig naamwoord “réadmission” als vertaalequivalent “overname”.

In artikel 4 is er een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst: in de Nederlandse tekst wordt de uitdrukking “terug- en overname” of “terug of overname” gebruikt, terwijl in de Franse tekst het zelfstandig naamwoord “réadmission” gebezigd wordt. In de artikelen 5 en 10 komen eveneens dergelijke discrepanties voor.

Het protocol strekt er echter toe uitvoering te geven aan artikel 19 van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Moldavië betreffende de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven, gedaan te Brussel op 10 oktober 2007, waarin de woorden “overname” en “réadmission” gebruikt worden.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie in dezelfde zin advies 44.157/4, gegeven op 19 maart 2008 over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot 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’ (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 780/1, 27-28), advies 45.940/4, gegeven op 2 maart 2009 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’ (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1614/1, 15-17) en advies 54.622/VR, gegeven op 14 januari 2014 over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het decreet van 25 april 2014 ‘houdende instemming met het akkoord over het wegvervoer tussen de Belgische Regering en de Macedonische Regering, ondertekend in Skopje op 10 september 1998’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2448/1, 27-35).

In het uitvoeringsprotocol van de overeenkomst behoort diezelfde terminologie te worden gehanteerd. Het moet dus worden herzien.

3. In het protocol waarmee instemming wordt verleend, wordt aangegeven dat het is gedaan in de Engelse, de Franse, de Nederlandse en de Moldavische taal, zijnde alle teksten gelijkelijk authentiek, maar dat in geval van verschillen in interpretatie de Engelse tekst doorslaggevend is.

Het is derhalve noodzakelijk, teneinde de leden van de Kamer volledig voor te lichten over de juiste draagwijdte van de bepalingen van die overeenkomst, ook de Engelse tekst van het protocol aan de Kamer voor te leggen.³

4. In het uitvoeringsprotocol hadden de identiteit en hoedanigheid moeten worden vermeld van de persoon die het voor België heeft ondertekend.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

³ Zie in dezelfde zin advies 40.247/4, gegeven op 3 mei 2006 over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 25 februari 2007 'houdende instemming met het Uitvoeringsprotocol bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Republiek Albanië inzake de overname van personen die zonder vergunning in de Republiek Albanië of de Benelux-Staten (het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden) verblijven, ondertekend te Den Haag op 9 juni 2005', inzonderheid opmerking 3 (*Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 1848, 28-29).

⁴ Zie in dezelfde zin het voornoemde advies 40.247/4, inzonderheid opmerking 4.