

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

10 oktober 2024

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 31 mei 1961
betreffende het gebruik der talen
in wetgevingszaken, het opmaken,
bekendmaken en inwerkingtreden van wetten
en verordeningen, betreffende de garantie
op een effectieve publicatie van de verdragen
waarmee werd ingestemd**

(ingediend door
de heer Christoph D'Haese c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

10 octobre 2024

PROPOSITION DE LOI

**modifiant 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, en ce qui concerne la garantie
de la publication effective des traités
auxquels il est donné assentiment**

(déposée par
M. Christoph D'Haese et consorts)

SAMENVATTING

Niet elk verdrag wordt na de bekrachtiging door het parlement bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Bij de verdragen die wel worden bekendgemaakt, loopt er vaak iets mis. Een laattijdige of een gebrekkige bekendmaking is niet vreemd.

De rechtsleer en de rechtspraak zijn nochtans unaniem van oordeel dat een verdrag moet worden bekendgemaakt alvorens het volkomen tegenwerpelijk kan zijn ten aanzien van particulieren.

Daarom beoogt dit wetsvoorstel een expliciete wetgevende bekendmakingsverplichting in te voeren voor verdragen waarmee werd ingestemd.

RÉSUMÉ

Tous les traités ne sont pas publiés au Moniteur belge après leur ratification par le Parlement et la procédure de publication des traités qui le sont connaît souvent des ratés. Il n'est en effet pas rare que leur publication soit tardive ou imparfaite.

Or, la doctrine et la jurisprudence indiquent unanimement que tout traité doit être publié avant de pouvoir être pleinement opposable à l'égard des particuliers.

Cette proposition de loi vise dès lors à instaurer une obligation de publication législative explicite des traités auxquels il est donné assentiment.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 55 3348/001.

De overheid neemt het niet altijd even nauw met de bekendmaking van de door België gesloten verdragen in de internationale ruimte. Niet elk verdrag wordt na de bekrachtiging door het Parlement bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Bij de verdragen die wel worden bekendgemaakt, loopt er vaak iets mis. Een laat-tijdige of een gebrekkige bekendmaking is niet vreemd. En dit terwijl er volgens de directie verdragen van de Directie-generaal Juridisch Zaken van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking door België gemiddeld 200 verdragen per jaar worden gesloten, een niet gering aantal. We weten dat internationale regelgeving de afgelopen decennia steeds meer aan belang won en dit zich in de toekomst nog zal versterken. Het is dan ook belangrijk dat de authentieke bekendmaking van internationale regelgeving correct gebeurt.

De rechtsleer en de rechtspraak zijn hier immers eensgezind over: een verdrag moet worden bekendgemaakt alvorens het volkomen tegenwerpelijk kan zijn ten aanzien van particulieren.

Dit wetsvoorstel wil aan bovenstaande legistische onduidelijkheid verhelpen door een expliciete wetgevende bekendmakingsverplichting in te voeren. Dit gaat idealiter samen met een grondwetswijziging van de artikelen 167 en 190 van de Grondwet (zie DOC 56 0359/001). Zo wordt de actuele praktijk van stilzitten en onvolkomenheden verlaten zodat de transparantie en de rechtszekerheid worden verhoogd.

1. Rechtsbescherming: de bekendmakingsverplichting in functie van het rechtszekerheidsbeginsel

De verdragen kunnen hun weerslag hebben op de interne rechtsorde. Zoals elke norm met een algemene draagwijdte moeten zij authentiek worden bekendgemaakt. De bekendmaking van een norm is immers een inherente vereiste bij elk normatief handelen in een rechtsstaat. Zodoende kan een persoon de rechtsgevolgen van zijn handelen of niet-handelen voorzien (de voorzienbaarheid als aspect van de rechtszekerheid).

Dit vereist in de eerste plaats de kenbaarheid of de toegankelijkheid van het recht. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist bijgevolg dat normen formeel toegankelijk

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 55 3348/001.

Les autorités publiques ne prennent pas toujours soin de publier les traités conclus par la Belgique au niveau international. Tous les traités ne sont pas publiés au *Moniteur belge* après leur ratification par le Parlement. Pour les traités qui le sont, la procédure de publication connaît souvent des ratés. Il n'est en effet pas rare que la publication soit tardive ou imparfaite bien que, selon la direction Traités de la Direction générale Affaires juridiques du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, la Belgique conclue en moyenne deux cents traités par an, ce qui n'est pas rien. Or, on sait que la réglementation internationale a gagné en importance ces dernières décennies et que cette tendance va encore se renforcer à l'avenir. Il est dès lors important que la publication authentique de la réglementation internationale se déroule correctement.

La doctrine et la jurisprudence sont en effet unanimes à ce sujet: tout traité doit être publié avant de pouvoir être pleinement opposable à l'égard des particuliers.

La présente proposition de loi vise à remédier à ce flou légistique en instaurant une obligation de publication législative explicite. Cette obligation devrait idéalement s'accompagner d'une modification des articles 167 et 190 de la Constitution (voir DOC 56 0359/001). Cela permettrait de tourner la page de l'inaction et de remédier aux manquements actuels, ce qui favoriserait la transparence et la sécurité juridique.

1. Protection juridique: l'obligation de publication au regard du principe de sécurité juridique

Tous les traités pouvant avoir une incidence sur l'ordre juridique interne, ils doivent, comme toute norme de portée générale, être authentiquement publiés. En effet, la publication d'une norme est une exigence inhérente à tout acte normatif dans tout État de droit, et sa publication permet à toute personne de prévoir les conséquences juridiques de ses actions ou de son inaction (prévisibilité en tant qu'aspect de la sécurité juridique).

Pour qu'il en soit ainsi, il faut d'abord que le droit puisse être connu et qu'il soit accessible. Le principe de sécurité juridique impose donc que les normes soient

worden gemaakt (verplichting tot bekendmaking ten aanzien van de overheid) opdat ze rechtswerking zouden kunnen hebben ten aanzien van private personen (rechtswaarborg ten aanzien van particulieren).

Dit principe, dat een particulier op een regelmatige wijze in kennis moet worden gesteld van een verdrag opdat de bepalingen van dit verdrag hem zouden kunnen binden, werd tevens duidelijk gemaakt door het Hof van Cassatie in zijn arrest van 11 december 1953¹.

De bekendmakingsverplichting is tegelijk een erkend algemeen rechtsbeginsel, en heeft een grondwettelijke aard waarvan artikel 190 van de Grondwet een toepassing is ten aanzien van bepaalde categorieën van bestuurshandelingen. De grondwettelijke aard van dit algemeen rechtsbeginsel werd overigens bevestigd in de rechtspraak van het Arbitragehof die immers wetten toetst aan het rechtszekerheidsbeginsel in combinatie met het gelijkheidsbeginsel.

Bijgevolg kan er geen principiële uitzondering bestaan op de bekendmakingsverplichting voor verdragen met een normatieve werking in de interne orde. Werd een verdrag niet op reglementaire wijze bekendgemaakt, dan zijn de daaruit voortvloeiende verplichtingen niet tegenwerpbaar aan particulieren. Overeenkomstig het algemeen rechtsbeginsel moet de overheid bijgevolg elk verdrag, dat een normatieve werking in de interne orde kan hebben, bekendmaken.

2. De gevolgen van de niet-bekendmaking

Overeenkomstig het arrest van het Hof van Cassatie van 19 maart 1981² kan een niet-bekendgemaakt verdrag principieel niet aan particulieren worden tegengeworpen en kan het hen niet persoonlijk binden.

Deze niet-tegenwerpbaarheid van een verdragsbepaling ten aanzien van particulieren heeft meer in het bijzonder betrekking op de verplichtingen die het verdrag hen oplegt en niet op de rechten die een verdragsbepaling hen verleent. Bijgevolg zou een particulier zich ten aanzien van de overheid wel kunnen beroepen op een recht dat hij put uit een niet-bekendgemaakt verdrag.

De niet-bekendmaking (of onregelmatige bekendmaking) is bijgevolg op zich geen voorwaarde voor de werking van het verdrag in de interne orde en zij heeft evenmin de onrechtmatigheid van het betrokken verdrag tot gevolg.

¹ Cass. 11 december 1953 – Raadpleegbaar op: <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/arrcass/1953/12.pdf> – pag 252.

² Cass. 19 maart 1981, nr. 417 – Raadpleegbaar op: <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/arrcass/1981/3.pdf> – pag 808.

formellement accessibles (obligation de publication incombant aux autorités publiques) pour qu'elles puissent produire leurs effets à l'égard des personnes privées (garantie juridique à l'égard des particuliers).

Ce principe, selon lequel tout traité doit être porté à la connaissance de tout particulier de manière régulière pour que ses dispositions puissent le lier, a en outre été clairement établi par la Cour de cassation dans son arrêt du 11 décembre 1953¹.

L'obligation de publication est aussi un principe général du droit reconnu qui revêt un caractère constitutionnel traduit par l'article 190 de la Constitution à l'égard de certaines catégories d'actes administratifs. En outre, le caractère constitutionnel de ce principe général du droit a été confirmé par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, qui contrôle en effet les lois au regard du principe de sécurité juridique ainsi que du principe d'égalité.

Par conséquent, il ne peut y avoir d'exception de principe à l'obligation de publication des traités ayant un effet normatif dans l'ordre interne. Et lorsqu'un traité n'a pas été publié de manière réglementaire, les obligations qui en découlent ne sont pas opposables aux particuliers. Conformément à ce principe général du droit, les autorités publiques doivent dès lors publier tout traité susceptible d'avoir un effet normatif dans l'ordre interne.

2. Conséquences de la non-publication

Conformément à l'arrêt de la Cour de cassation du 19 mars 1981², un traité non publié n'est, en principe, pas opposable aux particuliers et ne peut les lier personnellement.

Cette inopposabilité d'une disposition d'un traité à l'égard des particuliers vise plus particulièrement les obligations qui leur sont imposées par le traité en cause et non les droits qui leur sont conférés par une disposition dudit traité. Par conséquent, tout particulier pourrait très bien invoquer à l'égard des autorités publiques un droit qu'il tire d'un traité non publié.

La non-publication (ou la publication irrégulière) ne constitue dès lors pas, en soi, une condition de l'application du traité dans l'ordre interne et elle n'entraîne pas davantage l'irrégularité du traité en cause.

¹ Cass. 11 décembre 1953 – consultable sur: <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/arrcass/1953/12.pdf> – p. 252.

² Cass. 19 mars 1981, n° 417 – consultable sur: <https://bib.kuleuven.be/rbib/collectie/archieven/arrcass/1981/3.pdf> – p. 808.

De niet-bekendmaking of onregelmatige bekendmaking kan wel aanleiding geven tot schadevergoeding krachtens artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek wanneer hierdoor aan derden schade werd veroorzaakt.

3. Gemengde verdragen en uitleveringsverdragen

Artikel 14 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen³ expliciteert alvast de noodzaak aan een uitdrukkelijke bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

Artikel 14 – Eens de formaliteiten van de inwerking-treding van een gemengd verdrag zijn vervuld wordt de tekst samen met de wet van instemming, de referenties met betrekking tot de decreten/ordonnanties van instemming en informatie over de bekrachtiging of toetreding en inwerkingtreding, door toedoen van de minister van Buitenlandse Zaken in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

Ook voor uitleveringsverdragen wordt de bekendmakingsverplichting uitdrukkelijk bepaald in artikel 6 van de uitleveringswet van 15 maart 1874⁴.

Artikel 6 – De verdragen op grond van onderhavige wet gesloten, worden in het *Staatsblad* bekendgemaakt; uitvoerbaar worden ze pas tien dagen na de datum van dit blad.

Beide gevallen tonen aan dat een expliciete bekendmakingsverplichting wel degelijk een optie is in het wetgevend bestel. De realiteit toont echter aan dat ook in deze gevallen een effectieve publicatie niet steeds gegarandeerd is.

Christoph D'Haese (N-VA)
Kristien Van Vaerenbergh (N-VA)
Eva Demesmaeker (N-VA)

En revanche, sa non-publication ou sa publication irrégulière peut donner lieu à une réparation en vertu de l'article 1382 du Code civil si elle a porté préjudice à des tiers.

3. Traités mixtes et traités d'extradition

L'article 14 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes³ prévoit déjà la nécessité d'une publication explicite au *Moniteur belge*:

Article 14 – Une fois accomplies les formalités d'entrée en vigueur d'un traité mixte, le texte ainsi que la loi d'assentiment, les références aux décrets et ordonnances d'assentiment et les renseignements relatifs à la ratification ou à l'adhésion et à l'entrée en vigueur, sont publiés au *Moniteur belge* par les soins du ministre des Affaires étrangères.

En ce qui concerne les traités d'extradition, l'obligation de publication est aussi explicitement prévue à l'article 6 de la loi sur les extraditions du 15 mars 1874⁴:

Article 6 – Les traités conclus en vertu de la présente loi seront insérés au *Moniteur*; ils ne pourront être mis à exécution que dix jours après la date que porte ce journal.

Ces deux exemples indiquent qu'une obligation de publication explicite est bel et bien envisageable dans le dispositif législatif. La pratique indique toutefois que, même dans ces cas, la publication effective n'est pas toujours garantie.

³ Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 december 1996.

⁴ Uitleveringswet van 15 maart 1874, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 maart 1874.

³ Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, publié au *Moniteur belge* du 17 décembre 1996.

⁴ Loi sur les extraditions du 15 mars 1874, publiée au *Moniteur belge* du 17 mars 1874.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen⁵, worden de woorden “Is er aanleiding tot bekendmaking van een verdrag waarbij België partij is, dan” vervangen door de woorden “Na de instemming met een verdrag waarbij België, een Gemeenschap of een Gewest partij is,”.

26 september 2024

Christoph D’Haese (N-VA)
Kristien Van Vaerenbergh (N-VA)
Eva Demesmaeker (N-VA)

⁵ Wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 juni 1961.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans 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 réglementaires⁵, les mots “Lorsqu'il y a lieu à publication d'un traité auquel le [*sic*] Belgique est partie,” sont remplacés par les mots: “Après l'assentiment à un traité auquel la Belgique, une Communauté ou une Région est partie,”.

26 septembre 2024

⁵ 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, publiée au *Moniteur belge* du 21 juin 1961.