

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2003-2004

5 FÉVRIER 2004

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

(Déposée par M. Berni Collas)

DÉVELOPPEMENTS

À l'heure actuelle, les modifications constitutionnelles sont les seuls textes adoptés au niveau fédéral à être publiés dans les trois langues nationales. En effet, 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 n'organise la publication des lois qu'en langue française et en langue néerlandaise. S'agissant de la publication des lois d'assentiment des traités, le même texte dispose en son article 8: «Lorsqu'il y a lieu à publication d'un traité auquel la Belgique est partie, cette publication se fait par la voie du *Moniteur belge* dans un texte original avec traduction française ou néerlandaise.

Dans le cas où un texte original n'a pas été établi en français ou en néerlandais, la traduction dans les deux langues est également publiée au *Moniteur belge*. »

En omettant de prévoir une publication des lois d'assentiment en langue allemande, cette rédaction nous semble incomplète. Certes, il ne paraît pas nécessaire d'assurer la traduction de l'ensemble des instruments de droit international qui font l'objet d'une loi d'assentiment. Mais cette publication dans les trois langues nationales nous semble s'imposer pour les

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2003-2004

5 FEBRUARI 2004

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

(Ingediend door de heer Berni Collas)

TOELICHTING

Van de op federaal niveau aangenomen teksten worden thans enkel de grondwetswijzigingen in de drie landstalen bekendgemaakt. De wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen bepaalt immers dat de wetten enkel in het Nederlands en in het Frans worden bekendgemaakt. Met betrekking tot de bekendmaking van wetten houdende instemming met verdragen, bepaalt artikel 8 van voormelde wet wat volgt: «Is er aanleiding tot bekendmaking van een verdrag waarbij België partij is, dan wordt dat verdrag in een oorspronkelijke tekst in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt met de Nederlandse of de Franse vertaling.

Bestaat er geen oorspronkelijke tekst in het Nederlands of in het Frans, dan wordt de vertaling in beide talen insgelijks in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. ».

Dat artikel lijkt ons onvolledig, aangezien het verzuimt te bepalen dat de instemmingswetten ook in het Duits moeten worden bekendgemaakt. Hoewel niet alle internationaalrechtelijke akten die een instemmingswet vergen volgens ons hoeven te worden vertaald, lijkt het ons evenwel noodzakelijk dat de teksten inzake de mensenrechten en grondrechten, als

textes relatifs aux droits humains et fondamentaux de même que pour les textes fondateurs d'organes internationaux ou supranationaux.

LES TEXTES RELATIFS AUX DROITS HUMAINS

La protection des droits de la personne humaine a reçu une consécration importante en droit international, au travers de textes aussi fondamentaux que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Rome 1950) et ses protocoles additionnels, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (New York 1966), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (New York 1966), la Convention sur les droits politiques de la femme (New York 1953), la Convention relative aux droits de l'enfant (New York 1989) et son protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (New York 2000), la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (New York 1984) ou la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (Strasbourg, 1981). Ces textes — pour ne citer que ceux-là — ont permis de poser des principes juridiques solides et, parfois également, d'en assurer directement l'application grâce à l'instauration d'organes supranationaux, telle que la Cour européenne des Droits de l'homme.

Ces textes revêtent une importance de premier ordre car ils constituent une déclaration d'appartenance commune des États signataires à un corpus minimum de droits humains qu'ils s'emploient à promouvoir et à reconnaître aux justiciables.

Par ailleurs, il n'est pas rare que ces textes contiennent des dispositions qui, en raison de leur formulation précise et inconditionnelle, présentent un effet directement applicable dans l'ordre juridique belge.

L'applicabilité directe de ces dispositions leur confère un caractère très particulier. Depuis l'arrêt de la Cour de cassation du 27 mai 1971 [arrêt «Le Ski»(1)], les juridictions se reconnaissent la compétence d'apprécier la conformité des normes législatives aux dispositions de droit international directement applicables et, le cas échéant, de ne pas appliquer les lois, décrets et ordonnances contraires à ces dernières. Ce contrôle diffus de conformité d'une norme législative à une norme supérieure n'existe que dans ce cas de figure — si l'on excepte le contrôle des

ook de oprichtingsteksten van internationale of supranationale organen, in de drie landstalen worden bekendgemaakt.

DE TEKSTEN INZAKE DE MENSENRECHTEN

De bescherming van de rechten van de mens werd stevig verankerd in het internationaal recht, met name in belangrijke basisteksten als het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden (Rome, 1950) en de aanvullende protocollen ervan, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (New York, 1966), het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (New York, 1966), het Verdrag betreffende de politieke rechten van de vrouw (New York, 1953), het Verdrag inzake de rechten van het kind (New York, 1989) en het bijhorend facultatief protocol inzake kinderen in gewapend conflict (New York, 2000), het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (New York, 1984) of het Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Straatsburg, 1981). In die teksten — én in tal van andere niet-aangehaalde teksten — werden solide rechtsbeginselen vastgelegd, en sommige verzekerden tevens de rechtstreekse toepasbaarheid ervan door de oprichting van supranationale organen, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Die teksten zijn van heel groot belang, omdat de verdragsluitende landen aldus gezamenlijk overgaan tot het onderschrijven van een basiscorpus van mensenrechten, die ze willen bevorderen en toekennen aan de rechtsonderhorigen.

Bovendien komt het vaak voor dat die teksten bepalingen bevatten die, op grond van hun precieze en onvoorwaardelijke formulering, rechtstreeks toepasbaar zijn in de Belgische rechtsorde.

Door hun rechtstreekse toepasbaarheid zijn die bepalingen van een zeer bijzondere aard. Sinds het arrest van het Hof van Cassatie van 27 mei 1971 [het «arrest-Le Ski»(1)] achten de rechtscollèges zich bevoegd om de overeenstemming van de wetgevende normen met rechtstreeks toepasbare internationaalrechtelijke bepalingen te beoordelen en in voorkomend geval de wetten, decreten en ordonnances die daarmee in strijd zijn niet toe te passen. Alleen in dat geval wordt een wetgevende norm gespreid getoetst op zijn overeenstemming met een hogere norm — het

(1) Cass. 27 mai 1971, *Pas.*, I, 886.

(1) Cas. 27 mei 1971, *Pas.*, I, 886.

ordonnances régionales bruxelloises par voie d'exceptions(1) — puisque le juge ne peut contrôler directement la conformité d'une norme législative par rapport à la Constitution.

Cette spécificité est d'autant plus remarquable que, dans un arrêt du 5 octobre 1996(2), le Conseil d'État a jugé que les dispositions directement applicables émanant d'une institution de droit international public primaient sur les dispositions de la Constitution. En cas d'opposition entre une disposition constitutionnelle et une disposition directement applicable, une juridiction devrait donc refuser d'appliquer la première. Cette approche n'est pas unanimement admise. La Cour d'arbitrage et la Cour de cassation défendent la thèse selon laquelle les dispositions constitutionnelles priment la norme de droit international. Quoiqu'il en soit, ces textes de droit international présentent, à tout le moins, un caractère quasi constitutionnel.

Pour cette raison et en vertu du caractère fondamental de ces droits, il nous semble opportun d'assurer la publication de ce type de textes dans les trois langues nationales, comme c'est le cas pour toute modification constitutionnelle.

LES TEXTES QUI TRANSFÈRENT DES COMPÉTENCES AUX INSTITUTIONS SUPRANATIONALES

L'État belge a adhéré aux textes constitutifs de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, de l'OTAN ou de la Cour pénale internationale, pour ne prendre que ces quelques exemples. Ces délégations de compétence trouvent, ne fût-ce que partiellement, leur fondement dans l'article 34 de la Constitution(3) aux termes duquel «l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public».

Cet article a permis à la Belgique d'intégrer un réseau de plus en plus dense d'organisations internationales et supranationales, en déléguant à ces dernières des compétences qui jusqu'alors lui étaient réservées.

Selon la Cour de justice des Communautés européennes, le traité fondateur de la Communauté éco-

bij wijze van uitzondering nagaan van de overeenstemming van de ordonnanties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest buiten beschouwing gelaten(1). De rechter mag immers niet rechtstreeks de overeenstemming van een wetgevende norm aan de Grondwet toetsen.

Die specificiteit is opmerkelijk, te meer omdat de Raad van State in een arrest van 5 oktober 1996(2) heeft geoordeeld dat de van een volkenrechtelijke instelling uitgaande bepalingen die rechtstreeks van toepassing zijn, de voorrang hebben boven de bepalingen van de Grondwet. Ingeval een grondwettelijke bepaling in strijd is met een direct toepasbare bepaling zou een rechtscollege dus moeten weigeren toepassing te verlenen aan die grondwetsbepaling. Over die aanpak bestaat onenigheid. Volgens het Arbitragehof en het Hof van Cassatie hebben de grondwettelijke bepalingen voorrang op de internationale rechtscnorm. Die internationaalrechtelijke teksten zijn in ieder geval op zijn minst nagenoeg van constitutionele aard.

Om die reden, en ook omdat het om grondrechten gaat, lijkt het ons gepast dat soort van teksten in de drie landstalen bekend te laten maken, zoals dat het geval is voor elke grondwetswijziging.

DE TEKSTEN INZAKE BEVOEGDHEIDSOVERDRACHT AAN SUPRANATIONALE INSTELLINGEN

De Belgisch Staat heeft ingestemd met de teksten tot oprichting van de Europese Unie, de Raad van Europa, de NAVO of het Internationaal Strafhof, om er maar enkele te noemen. Die overdrachten van bevoegdheden vinden, zij het ten dele, hun grondslag in artikel 34 van de Grondwet(3), dat luidt als volgt: «De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen.»

Dankzij dat artikel kon België worden opgenomen in een steeds fijnmaziger netwerk van internationale en supranationale instellingen door aan die laatste bevoegdheden over te dragen die het tot dan alleen uitoefende.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft aangegeven dat het oprichtingsver-

(1) Article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

(2) *J.T.* 1997, pp. 254 et 255, note de R. Ergéc.

(3) Parfois *a posteriori*, vu l'introduction tardive de cet article dans la Constitution.

(1) Artikel 9 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

(2) *J.T.* 1997, blz. 254 en 255, aantekening van R. Ergéc.

(3) Soms naderhand, omdat het lang heeft geduurd alvorens dat artikel in de Grondwet werd opgenomen.

nomique européenne, «bien que conclu sous la forme d'un accord international n'en constitue pas moins la charte constitutionnelle d'une communauté de droit»(1). Dans le même ordre d'idées, la Cour de cassation affirmait dans le cadre de l'arrêt «Le Ski» déjà cité, que «les traités qui ont créé le droit communautaire ont institué un nouvel ordre juridique au profit duquel les États membres ont limité l'exercice de leurs pouvoirs souverains». On le voit, ces deux juridictions ne laissent aucun doute sur la nature constitutionnelle des traités fondateurs de l'Union.

Même si, à l'heure actuelle, l'Union européenne constitue sans nul doute l'expérience d'intégration la plus aboutie, pareilles délégations de compétences se sont multipliées ces dernières années.

En s'intégrant dans ces ordres juridiques nouveaux, l'État belge limite sa sphère d'intervention autonome et modifie en conséquence son ordre juridique propre. Compte tenu de la portée institutionnelle de pareilles conventions, il nous semble souhaitable d'en assurer une traduction dans les trois langues nationales.

En conséquence, le nouvel article 8, dans sa rédaction modifiée se lirait de la sorte: «Lorsqu'il y a lieu à publication d'un traité auquel la Belgique est partie, cette publication se fait par la voie du *Moniteur belge* dans un texte original avec traduction française ou néerlandaise.

Dans le cas où un texte original n'a pas été établi en français ou en néerlandais, la traduction dans les deux langues est également publiée au *Moniteur belge*. Lorsqu'un traité garantit des droits fondamentaux ou lorsqu'il porte création d'une institution de droit international public, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la publication se fait également en langue allemande.»

Berni COLLAS.

drag van de Europese Economische Gemeenschap «bien que conclu sous la forme d'un accord international n'en constitue pas moins la charte constitutionnelle d'une communauté de droit»(1). In dezelfde gedachtegang heeft het Hof van Cassatie er in het reeds aangehaalde «arrest-Le Ski» op het volgende gewezen: «De verdragen die het gemeenschapsrecht in het leven hebben geroepen, hebben een nieuwe rechtsorde ingesteld ten behoeve waarvan de lidstaten de uitoefening van hun soevereine machten in de bij deze verdragen omschreven gebieden hebben beperkt.» Die beide rechtscolleges laten dus geen twijfel bestaan over de grondwetgevende aard van de oprichtingsverdragen van de Unie.

De Europese Unie is thans weliswaar het meest uitgewerkte experiment inzake eenwording, maar dergelijke bevoegdheidsoverdrachten zijn de jongste jaren talrijker geworden.

Door tot die nieuwe rechtsorden toe te treden, beperkt de Belgische Staat zijn mogelijkheden om zelfstandig op te treden en wijzigt hij dientengevolge zijn eigen rechtsorde. Gelet op de institutionele draagwijdte van dergelijke overeenkomsten lijkt het ons wenselijk dat ze in de drie landstalen worden vertaald.

Derhalve zou het nieuwe, gewijzigde artikel 8 luiden als volgt: «Is er aanleiding tot bekendmaking van een verdrag waarbij België partij is, dan wordt dat verdrag in een oorspronkelijke tekst in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt met de Nederlandse of de Franse vertaling.

Bestaat er geen oorspronkelijke tekst in het Nederlands of in het Frans, dan wordt de vertaling in beide talen insgelijks in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Indien een verdrag grondrechten waarborgt of de oprichting van een volkenrechtelijke instelling inhoudt, overeenkomstig artikel 34 van de Grondwet, wordt het ook in het Duits bekendgemaakt.»

(1) Avis n° 1/91 sur le projet d'accord CE-AELE.

(1) Advies nr. 1/91 over het ontwerpakkkoord EG-EVA.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution

Art. 2

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 est complété par l'alinéa suivant:

«Lorsqu'un traité garantit des droits fondamentaux ou lorsqu'il porte création d'une institution de droit international public, en vertu de l'article 34 de la Constitution, la publication se fait également en langue allemande.»

27 janvier 2004.

Berni COLLAS.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

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 wordt aangevuld met het volgende lid:

«Indien een verdrag grondrechten waarborgt of de oprichting van een volkenrechtelijke instelling inhoudt, overeenkomstig artikel 34 van de Grondwet, wordt het ook in het Duits bekendgemaakt.»

27 januari 2004.