ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Premier Ministre, le 13 juin 1963, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la convention pour la création d'une Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux, des annexes, du protocole financier annexé à cette convention, de l'annexe et du protocole concernant certaines responsabilités à l'égard du programme initial, signés à Londres, le 10 mai 1962", a donné le 1er juillet 1963 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 13e juni 1963 door de Eerste Minister verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het verdrag tot oprichting van een Europese Organisatie voor de ontwikkeling en de vervaardiging van satellietdragers, van de bijlagen, van het financieel protocol behorende bij dit verdrag, van de bijlage, en van het protocol betreffende zekere verantwoordelijkheden met betrekking tot het aanvangsprogramma, ondertekend op 10 mei 1962, te Londen", heeft de 1e juli 1963 het volgend advies gegeven :

Dans l'intitulé du projet et à l'article ler, il y a lieu de remplacer la date du 10 mai 1962 par celle du 29 mars 1962, qui est la date des instruments.

+

Il serait préférable de reprendre, dans le dispositif du projet, l'intitulé complet des actes à soumettre à l'assentiment des Chambres, à l'exception des annexes.

+

La première disposition de l'article 2 ne peut avoir d'autre objet que de permettre au Roi de déroger aux lois existantes dans la mesure requise pour l'exécution des actes internationaux soumis à l'assentiment des Chambres; elle devrait être rédigée ainsi qu'il est proposé dans le texte ci-après.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 2 du projet (article 2, 2 , alinéa ler, dans la rédaction du projet) ont pour objet d'organiser le secret des recherches relatives au domaine spatial qui intéressent la défense ou la sûreté de l'Etat belge ou d'autres Etats et d'assurer la répression de la violation de ce secret. A cette fin,

.../...

les dispositions prérappelées rendent applicables à la matière des recherches spatiales les articles 2 à 5 de la loi du 4 août 1955 concernant la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire et confèrent au Roi le pouvoir de déterminer les mesures de sûreté nécessaires ou de compléter celles qui sont prévues par les règlements émanant des organismes internationaux compétents.

Les règlements des organismes internationaux auxquels il est ainsi fait allusion sont ceux qui sont prévus par l'article 8 (2) de la Convention que l'article 1er du projet a pour objet d'approuver. En vertu de cette disposition "Les informations et les matériels résultant des activités de l'Organisation ou utilisés dans le cadre de ses activités, et dont la divulgation sans autorisation pourrait mettre en danger la sécurité d'un Etat-membre, recevront la protection qui s'impose en conséquence. Le Conseil arrêtera par décision unanime les règlements destinés à assurer en commun la protection minimum nécessaire à cette fin". L'alinéa (b) de ce même article ajoute: "Les Etats-membres prendront toutes les mesures appropriées pour protéger les informations et matériels mentionnés à l'alinéa précédent et pour assurer l'application des règlements arrêtés par le Conseil".

Les règlements établis par des organismes internationaux qui ont pour effet d'imposer des obligations à des citoyens belges ne sont obligatoires en Belgique qu'à la condition d'avoir fait l'objet d'une mesure de réception dans l'ordonnancement juridique interne et d'avoir été régulièrement publiés. Cette mention de

réception consistera soit en un acte d'approbation , auquel cas le règlement entrera comme tel dans l'ordonnancement interne, soit en un acte de transposition par lequel ses stipulations seront reprises dans un texte de droit interne établi par l'autorité compétente.

L'approbation ne doit pas nécessairement être expresse et spéciale; elle peut résulter de l'assentiment que les Chambres législatives donnent au traité qui confère à un organisme international le pouvoir d'établir le règlement. Mais pour que la loi qui approuve le traité puisse être considérée comme approuvant en même temps et donc anticipativement les règlements à prendre en application du traité, il faut que la volonté du législateur en ce sens soit certaine et exempte d'ambiguïté. Tel est le cas lorsque le législateur approuve un traité contenant des stipulations en vertu desquelles les règlements à établir par les organismes qu'il désigne seront directement obligatoires sans autre formalité que leur publication régulière; il en est ainsi, par exemple, de l'article 15 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, approuvé par la loi du 25 juin 1952,ainsi que des articles 189 et suivants du traité instituant la Communauté économique européenne et des articles 161 et suivants du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, traités approuvés tous deux par la loi du 2 décembre 1957. L'on notera d'ailleurs que l'approbation anticipative ainsi donnée à des règlements futurs implique, dans chaque cas, de la part du législateur, un jugement préalable quant à la constitutionnalité de ce procédé, notamment à raison de la matière qui pourra faire l'objet de ces règlements.

.../...

En l'espèce, l'article 8 (2) de la Convention ne constitue pas une stipulation dont il puisse être déduit que les Etats contractants ont eu l'intention de conférer force obligatoire directe aux règlements qu'elle permet d'établir, puisque l'alinéa b de ce même article prévoit que les Etats-membres "prendront toutes les mesures appropriées pour protéger les informations et matériels mentionnés à l'alinéa précédent et pour assurer l'application des règlements arrêtés par le Conseil"; la Convention fait donc elle-même une allusion fort nette aux mesures internes que les Etats prendront pour assurer l'application des règlements et fait aux Etats contractants une obligation de prendre ces mesures. Le texte anglais de cette disposition est encore plus net; il emploie l'expression "to give effect". Il est d'ailleurs douteux que les principes constitutionnels permettraient au législateur d'abandonner à des organismes internationaux, sans autre intervention des pouvoirs publics belges qu'une approbation générale et anticipative, le droit d'établir à charge des citoyens belges des obligations qui seront pénalement sanctionnées.

L'approbation implicite et anticipative des règlements à prendre par un organisme international peut également résulter, indépendamment des stipulations du traité, de la volonté de la loi qui approuve le traité; mais ici aussi l'intention du législateur doit être certaine.

A cet égard, le projet est équivoque; il ne permet pas de déterminer si le Gouvernement demande au législateur une approbation générale et anticipative

.../...

des règlements qui seraient établis par le Conseil de l'organisation en ne sollicitant une habilitation du Roi que pour suppléer à la carence éventuelle de cet organisme international, ou s'il sollicite du législateur une habilitation pour introduire dans le droit interne, en les complétant si besoin en est, les règlements prévus à l'article 8 (2) de la Convention.

A moins que, pour des raisons dont l'appréciation échappe au Conseil d'Etat, le Gouvernement estime souhaitable d'obtenir du législateur une approbation générale et anticipative de règlements auxquels la Convention elle-même ne paraît d'ailleurs pas vouloir attacher de force obligatoire directe, l'article 2, 2 , alinéa 1er, du projet serait mieux rédigé ainsi qu'il est indiqué dans le texte figurant à la fin du présent avis.

Article 2, dernier alinéa (article 2, 2 , alinéa 2 , dans la rédaction du projet).

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la portée de cette disposition. La Convention ne paraît pas accorder aux organismes qu'elle crée le droit d'établir d'autres règlements que ceux qui sont prévus à l'article 8 (2). S'il en est ainsi et si, d'autre part, le Gouvernement se rallie à la rédaction proposée pour l'article 2, 2 , alinéa 1er, cette disposition est superflue. Dans le cas contraire, elle soulèverait des observations de principe analogues à celles qui sont faites plus haut.

+

Le projet appelle en outre quelques observations de présentation ou de forme qui ne nécessitent aucun commentaire et dont il est tenu compte dans le texte proposé ci-après :

PROJET DE LOI PORTANT APPROBATION DE LA CONVENTION PORTANT CREATION D'UNE ORGANISATION EUROPEENNE POUR LA MISE AU POINT ET LA CONSTRUCTION DE LANCEURS D'ENGINS SPATIAUX, ET DE SES DEUX ANNEXES, DU PROTOCOLE FINANCIER ANNEXE A CETTE CONVENTION , ET DE SON ANNEXE, ET DU PROTOCOLE CONCERNANT CERTAINES RESPONSABILITES A L'EGARD DU PROGRAMME INITIAL, SIGNES A LONDRES LE 29 MARS 1962.

...

...

Article 1er.-

§ 1er. La Convention portant création d'une Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux, les annexes mentionnées aux articles 18 et 19 de cette Convention, le protocole financier annexé à la Convention portant création d'une Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs spatiaux, l'annexe mentionnée à l'article 4 de ce protocole et le protocole concernant certaines responsabilités à l'égard du programme initial, signés à Londres, le 29 mars 1962, sortiront leur plein et entier effet.

§ 2. Le Roi prend toutes les mesures que requiert l'exécution des actes internationaux visés au § 1er. Il peut à cette fin déroger aux lois existantes".

.../...

Article 2.-

Les règlements prévus à l'article 8 (2) de la Convention visée à l'article ler de la présente loi sont mis en vigueur par le Roi et publiés au Moniteur belge.

Le Roi peut prendre toutes mesures complémentaires qu'il juge utiles dans l'intérêt de la défense et de la sûreté de l'Etat belge ou d'autres Etats.

Les infractions aux dispositions visées aux alinéas ler et 2 sont recherchées, constatées, poursuivies et punies conformément aux articles 2 à 5 de la loi du 4 août 1955 concernant la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire.

....

...

In het opschrift van het ontwerp en in artikel 1 vervange men "10 mei 1962" door "29 maart 1962", datum van de oorkonden.

+

Het ware verkieslijk in de artikelen van het ontwerp, behalve voor de bijlagen, het volledige opschrift te herhalen van de akten waarvoor de instemming van de Wetgevende Kamers wordt gevraagd.

+

De eerste bepaling van artikel 2 kan geen ander doel hebben dan de Koning bevoegdheid te geven om in zóverre van de bestaande wetten af te wijken als nodig is voor het uitvoeren van de internationale akten waarvoc de instemming van de Wetgevende Kamers wordt gevraagd. Ze ware dan ook te stellen zoals in de hierna volgende tekst is aangegeven.

+

Het tweede en het derde lid van artikel 2 van ' ontwerp-wet (artikel 2, 2, eerste lid, in de tekst va het ontwerp) regelen de geheimhouding van het ruimte· onderzoek dat van belang is voor de verdediging

.../..

of de veiligheid van de Belgische Staat of van andere Staten en zorgen dat de schending van dat geheim wordt bestraft. Te dien einde maken die bepalingen de artikelen 2 tot 5 van de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie, toepasselijk op het ruimteonderzoek en geven ze de Koning bevoegdheid om de nodige veiligheidsmaatregelen vast te stellen of de maatregelen, bepaald in de voorschriften van de bevoegde internationale lichamen, aan te vullen.

De voorschriften van internationale lichamen die hier worden bedoeld, zijn die van artikel 8 (2) van het verdrag, tot goedkeuring waarvan artikel 1 van het ontwerp strekt. Die bepaling zegt : "Gegevens en materiaal, voortvloeiend uit of gebruikt binnen het kader van de werkzaamheden van de organisatie en waarvan onthulling zonder machtiging de veiligheid van een Lid-Staat in gevaar kan brengen, worden dienovereenkomstig beschermd. De Raad stelt met eenparigheid van stemmen voorschriften vast ter verzekering van een gemeenschappelijke minimumbescherming van die gegevens en dat materiaal". Het lid (b) van hetzelfde artikel voegt eraan toe : "De Lid-Staten nemen alle passende maatregelen ter bescherming van de gegevens en het materiaal, bedoeld sub a, alsmede ter uitvoering van de door de Raad vastgestelde voorschriften" .

.../...

Voorschriften van internationale lichamen die voor Belgische Staatsburgers verplichtingen meebrengen, zijn in België alleen bindend mits ze in de interne rechtsregeling opgenomen en regelmatig bekendgemaakt zijn. Die opneming kan het gevolg zijn ofwel van goedkeuring, in welk geval de voorschriften als zodanig in de interne rechtsregeling overgaan, ofwel van transponering, waarbij die voorschriften worden overgenomen in een interrechtelijke tekst, door de bevoegde overheid vastgesteld.

Goedkeuring hoeft niet noodzakelijk uitdrukkelijk en speciaal te zijn ; zij kan ook blijken uit de instemming van de Wetgevende Kamers met het verdrag dat een internationaal lichaam bevoegdheid geeft om die voorschriften vast te stellen. Opdat echter de wet die het verdrag goedkeurt, geacht kan worden tegelijk, en dus vooruit, ook met de ter uitvoering van het verdrag vast te stellen voorschriften goed te keuren, moet de wetgever stellig en ondubbelzinnig de wil daartoe te kennen hebben gegeven. Dat is het geval als hij een verdrag goedkeurt dat bepalingen bevat volgens welke de voorschriften, vast te stellen door de in dat verdrag aangewezen lichamen, direct bindend zijn zonder verdere formaliteiten dan regelmatige bekendmaking ; dat is bijvoorbeeld zó met artikel 15 van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal, goedgekeurd bij de wet van 25 juni 1952, met de artikelen 189 en volgende van het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, en met de artikelen 161 en volgende van het verdrag

.../...

houdende oprichting van de Europese Gemeenschap voor atoomenergie, beide goedgekeurd bij de wet van 2 december 1957. Er moge trouwens worden opgemerkt, dat vooruit gegeven goedkeuring van later vast te stellen voorschriften inhoudt, dat de wetgever dat procédé in ieder afzonderlijk geval, gelet op de in die voorschriften behandelde materie, vooraf aan de Grondwet heeft getoetst.

Artikel 8 (2) van het onderhavige verdrag is geen bepaling waaruit is af te leiden dat de verdragsluitende Staten de voorschriften die zij veroorlooft vast te stellen, direct bindend hebben willen maken. Lid b van dat artikel zegt immers dat de Lid-Staten "alle passende maatregelen nemen ter bescherming van de gegevens en het materiaal bedoeld sub a alsmede ter uitvoering van de door de Raad vastgestelde voorschriften" ; het verdrag zelf maakt dus een duidelijke toespeling op interne maatregelen, door de Staten ter uitvoering van genoemde voorschriften vast te stellen, en verplicht die Staten tot het nemen van zulke maatregelen. Duidelijker nog is dit in de Engelse tekst, waar staat : "to give effect". Te betwijfelen valt trouwens of de wetgever, gelet op de grondwettelijke beginselen, aan internationale lichamen, zonder verdere bemoeiing van de Belgische overheden dan een algemene, vooruit gegeven goedkeuring, wel het recht zou kunnen overlaten Belgische Staatsburgers verplichtingen voor te schrijven op de niet-nakoming waarvan strafsancties staan.

.../...

Stilzwijgende en vooruit gegeven goedkeuring van de door een internationaal lichaam vast te stellen voorschriften kan, buiten de bepalingen van het verdrag, ook blijken uit de wil die in de wet houdende goedkeuring van het verdrag te kennen is gegeven. Maar ook hier moet de bedoeling van de wetgever vaststaan.

Het ontwerp is in dat opzicht dubbelzinnig ; er kan niet worden uitgemaakt of de Regering van de wetgever een algemene en vooruit gegeven goedkeuring van de door de Raad van de organisatie vast te stellen voorschriften wenst en voor de Koning dus alleen maar opdracht vraagt om op te treden ingeval dat internationaal lichaam in gebreke blijft, dan wel of zij van de wetgever machtiging zoekt te verkrijgen om de in artikel 8 (2) van het verdrag bedoelde voorschriften, desnoods onder aanvulling, in het landsrecht op te nemen.

Tenzij de Regering het, om redenen waarover de Raad van State niet te oordelen heeft, gewenst mocht achten een algemene, vooruit gegeven goedkeuring van de wetgever te verkrijgen voor voorschriften die het verdrag zelf trouwens niet direct bindend lijkt te willen maken, ware artikel 2,2, eerste lid, van het ontwerp beter gesteld als aangegeven in de tekst aan het slot van dit advies.

.../...

Artikel 2, laatste lid (artikel 2,2 , tweede lid, in de tekst van het ontwerp).

De strekking van dat lid is de Raad van State niet duidelijk. Het verdrag lijkt de lichamen die het instelt niet het recht te willen geven andere voorschriften dan de in artikel 8 (2)bedoelde vast te stellen. Is dat zo, en stemt de Regering bovendien in met de voor artikel 2,2 , eerste lid, voorgestelde redactie, dan is die bepaling overbodig. In het tegenovergestelde geval stuit het op dezelfde principiële bezwaren als hiervoren zijn gemaakt.

+

Voorts zijn bij het ontwerp een aantal opmerkingen betreffende de inkleding en de vorm te maken die geen commentaar behoeven. Ze zijn in de onderstaande tekst verwerkt :

ONTWERP VAN WET HOUDENDE GOEDKEURING VAN HET VERDRAG TOT OPRICHTING VAN EEN EUROPESE ORGANISATIE VOOR DE ONTWIKKELING EN DE VERVAARDIGING VAN DRAGERS VOOR RUIMTEVOERTUIGEN, EN VAN DE TWEE BIJLAGEN, VAN HET FINANCIEEL PROTOCOL BEHORENDE BIJ DAT VERDRAG EN VAN DE BIJLAGE, EN VAN HET PROTOCOL BETREFFENDE ZEKERE VERANTWOORDELIJKHEDEN MET BETREKKING TOT HET AANVANGSPROGRAMMA, TE LONDEN ONDERTEKEND OP 29 MAART 1962.

...

...

Artikel 1.-

§ 1. Het verdrag tot oprichting van een Europese Organisatie voor de ontwikkeling en de vervaardiging van dragers voor ruimtevoertuigen, de in de artikelen 18 en 19 van dat verdrag genoemde bijlagen, het financieel protocol behorende bij het verdrag tot oprichting

.../...

van een Europese Organisatie voor de ontwikkeling en de vervaardiging van dragers voor ruimtevoertuigen, de in artikel 4 van dat protocol genoemde bijlage, en het protocol betreffende zekere verantwoordelijkheden met betrekking tot het aanvangsprogramma, ondertekend te Londen op 29 maart 1962, zullen volkomen uitwerking hebben.

§ 2. De Koning neemt alle nodige maatregelen voor de uitvoering van de in § 1 genoemde akten. Hij kan daartoe van de bestaande wetten afwijken.

Artikel 2.-

De voorschriften bedoeld in artikel 8 (2) van het in artikel 1 van deze wet genoemde verdrag worden door de Koning in werking gesteld en in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt.

De Koning kan alle aanvullende maatregelen nemen die hij in het belang van de verdediging en de veiligheid van de Belgische Staat of van andere Staten dienstig acht.

Overtreding van de bepalingen bedoeld in het eerste en het tweede lid wordt opgespoord, vastgesteld, vervolgd en gestraft overeenkomstig de artikelen 2 tot 5 van de wet van 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie .

...

...

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : J.SUETENS,		premier président,	
de Heren :		eerste voorzitter,	
G.HOLOYE,		conseillers d'Etat,	
J.MASQUELIN,		raadsheren van State,	
P.DE VISSCHER,		assesseurs de la section de législation,	
J.ROLAND,		bijzitters van de afdeling wetgeving,	
G.DE LEUZE,		greffier adjoint,	greffier.
		adjunct-griffier,	griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.J.SUETENS.

Le rapport a été présenté par M.W.LAHAYE, auditeur général adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.W.LAHAYE, adjunct-auditeur-generaal.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G.DE LEUZE. (s.) J.SUETENS.