ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 15 janvier 1964, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de l'accord de commerce et de navigation entre l'Union économique Benelux et la République du Paraguay, signé à Assomption, le 13 août 1963", a donné le 29 janvier 1964 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 15e januari 1964 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de handels- en scheepvaartovereenkomst tussen de Benelux Economische Unie en de Republiek Paraguay, ondertekend op 13 augustus 1963, te Asuncion", heeft de 29e januari 1964 het volgend advies gegeven :

L'accord signé à Assomption, le 13 août 1963, est présenté, tant par l'intitulé du projet que par son article unique, comme ayant été conclu entre "l'Union économique Benelux" et la République du Paraguay. Cette terminologie est inexacte, en ce sens que l'Union économique Benelux n'est pas, en tant que telle, partie à l'accord et que celui-ci ne crée d'obligations que dans le chef des trois Etats-membres de l'Union Benelux.

Il y a lieu de rappeler à cet égard que si, en vertu des articles 73 et 74 du traité d'Union Benelux du 3 février 1958, le comité de Ministres peut décider "de l'opportunité de toute négociation avec les pays tiers en vue de la conclusion de traités et d'accords concernant le commerce extérieur, les paiements y afférents et le tarif douanier" et s'il peut, à cette fin, instituer des délégations communes de négociateurs, cette technique de coordination des politiques extérieures n'implique aucun transfert, à la personne même de l'Union, de la compétence de conclure des traités ou accords internationaux. En effet, l'Union économique Benelux n'a pas été dotée de la personnalité juridique internationale et n'a été investie, sur ce plan, d'aucune capacité propre. L'article 95 du traité du 3 février 1958 confère exclusivement à l'Union une certaine capacité juridique de droit interne sur les territoires des Etats-membres et l'aide-mémoire, établi par les Gouvernements en vue des débats du conseil interparlementaire, précise la portée de ce texte dans les termes suivants : "L'Union n'a pas reçu la personnalité de droit international. L'article 95, alinéa 2, exprime clairement que l'Union n'est investie que de la personnalité de droit interne. Elle n'est donc pas capable

.../...

d'agir, comme personne de droit international, dans les relations extérieures, étant entendu que les intérêts extérieurs de l'Union seront sauvegardés conjointement par les Gouvernements des Etats-membres de l'Union qui peuvent choisir tout mode approprié de représentation, y compris la possibilité de se faire représenter par l'un d'entre eux" (cité par J. KARELLE et F. de KEMMETER : Le Benelux commenté - Textes officiels - Bruxelles, BRUYLANT, 1961, pages 158-159).

En ce qui concerne l'Union économique Belgo-Luxembourgeoise, la Belgique possède, en vertu des accords existants, le pouvoir d'engager valablement le Grand Duché du Luxembourg dans les accords tarifaires et commerciaux, ainsi que dans les accords internationaux de paiement afférents au commerce extérieur, sous réserve de la faculté, pour le Gouvernement luxembourgeois, de signer ces traités ou accords conjointement avec le Gouvernement belge (article 31 de la convention coordonnée instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise). En l'espèce, le Gouvernement luxembourgeois n'a pas fait usage de cette faculté.

Le préambule même de l'accord fait apparaître qu'en dépit des termes de son intitulé, l'Union économique Benelux n'est pas une partie contractante.

Compte tenu des observations qui précèdent, il y a lieu de rédiger l'intitulé du projet dans les termes suivants :

.../...

"Projet de loi portant approbation de l'accord de commerce et de navigation entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et le Royaume des Pays-Bas d'une part et la République du Paraguay, d'autre part, signé à Assomption le 13 août 1963".

La même terminologie doit être adoptée pour l'article unique du projet. On observera d'ailleurs que c'est cette terminologie que le législateur a adoptée à l'occasion du vote de la loi du 15 mars 1962 portant approbation de l'accord de commerce entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et le Royaume des Pays-Bas, d'une part, et le Japon, d'autre part, ... signé à Tokio le 8 octobre 1960 (Moniteur belge du 5 juin 1962).

De op 13 augustus 1963 te Asuncion ondertekende overeenkomst heet zowel in het opschrift als in het enig artikel van het ontwerp tussen de "Benelux Economische Unie" en de Republiek Paraguay te zijn gesloten. Dat is terminologisch niet juist : de Benelux Economische Unie is als zodanig geen partij bij de overeenkomst en deze schept alleen verbintenissen voor de drie Lid-Staten van die Unie.

In dit verband moge het volgende worden gememoreerd : het comité van Ministers kan krachtens de artikelen 73 en 74 van het verdrag van 3 februari 1958 tot instelling van de Benelux Economische Unie stellig beslissen omtrent "de wenselijkheid van alle onderhandelingen met derde landen met het oog op het sluiten van verdragen en overeenkomsten inzake de buitenlandse handel, de daarmee verband houdende betalingen en het douanetarief", en daartoe gemeenschappelijke delegaties aanstellen ; als middel tot het voeren van een gecoördineerd buitenlands beleid betekent dit echter niet, dat op de persoon zelf van de Unie enige bevoegdheid tot het sluiten van internationale verdragen en overeenkomsten wordt overgedragen. De Benelux Economische Unie heeft volkenrechtelijk immers geen rechtspersoonlijkheid en eigen rechtsbevoegdheid gekregen. Artikel 95 van het verdrag van 3 februari 1958 geeft haar alleen op het grondgebied van de Lid-Staten enige rechtsbevoegdheid volgens nationaal recht ; de strekking van die tekst is in het memorandum dat de Regeringen met het oog op de debatten in de interparlementaire raad hebben opgesteld, als volgt toegelicht : "De Unie heeft geen volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid verkregen. Artikel 95, tweede lid, brengt

.../...

duidelijk tot uitdrukking, dat de Unie slechts rechtspersoonlijkheid volgens nationaal recht bezit. Zij is dus niet gemachtigd als een volkenrechtelijke rechtspersoonlijkheid naar buiten op te treden ; bovendien worden de buitenlandse belangen van de Unie door de Regeringen van de Lid-Staten der Unie gezamenlijk beschermd, die daarvoor iedere geschikte wijze van vertegenwoordiging kunnen kiezen met inbegrip van de mogelijkheid zich daarvoor door één hunner te laten vertegenwoordigen" (Memorandum der Regeringen -Handelingen Beneluxraad, zittingsjaar 1957, nr 2, bijlage blz. 6).

In de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie kan België het Groot-Hertogdom Luxemburg krachtens de geldende overeenkomsten rechtsgeldig verbinden bij tarief- en handelsovereenkomsten alsook bij internationale betalingsovereenkomsten terzake van buitenlandse handel, met dit voorbehoud echter, dat de Luxemburgse Regering die verdragen en overeenkomsten samen met de Belgische Regering kan ondertekenen (artikel 31 van de gecoördineerde overeenkomst tot instelling van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie). Van die mogelijkheid heeft de Luxemburgse Regering hier geen gebruik gemaakt.

Uit de inleiding zelf van de overeenkomst ziet men, dat de Benelux Economische Unie, anders dan in het opschrift is gezegd, in deze geen verdragsluitende partij is.

.../...

Ter inachtneming van hetgeen hierboven is opgemerkt, leze men het opschrift van het ontwerp als volgt :

"Ontwerp van wet houdende goedkeuring van de handels- en scheepvaartovereenkomst tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie en het Koninkrijk der Nederlanden enerzijds, en de Republiek Paraguay anderzijds, ondertekend te Asuncion op 13 augustus 1963".

Ook voor het enig artikel van het ontwerp werke men met die terminologie. De wetgever heeft die trouwens gevolgd in de wet van 15 maart 1962 houdende goedkeuring van het handelsakkoord tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie en het Koninkrijk der Nederlanden enerzijds, en Japan anderzijds, ... ondertekend op 8 oktober 1960 te Tokio (Belgisch Staatsblad, 5 juni 1962).

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste voorzitter,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, raadsheren van State,

P. ANSIAUX, assesseurs de la section de législation,
P. DE VISSCHER, 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,

(s.) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.