

AD.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE - LÉGISLATION - WETGEVING L
11-01-1983
Transmis à M. Overgemaakt aan de H. <i>Coordination</i>

L. 14.829/2/V.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Relations extérieures, le 8 juillet 1982, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, du protocole et des deux déclarations communes, faits à Rome le 19 juin 1980", a donné le 14 septembre 1982 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vacantiekamer, de 8e juli 1982 door de Minister van Buitenlandse Betrekkingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst, van het protocol en van twee gemeenschappelijke verklaringen, opgemaakt te Rome op 19 juni 1980", heeft de 14e september 1982 het volgende advies gegeven :

11 JAN 1983

OBJET DU PROJET.

Le projet a deux objets distincts :

- a) en son article 1er, il tend à procurer l'assentiment des Chambres législatives à la Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, au protocole et aux deux déclarations communes, faits à Rome le 19 juin 1980;
- b) en son article 2, alinéa 1er, il a une portée juridique différente.

L'article 2, alinéa 1er, est rédigé comme suit :

"Les articles 1er à 16 de cette Convention entrent en vigueur, dans les textes en langue française et néerlandaise, le premier jour du troisième mois qui suit la publication de la présente loi au Moniteur belge".

L'analyse du texte de la disposition reproduite fait clairement apparaître que, par celle-ci, le projet tend à faire entrer en vigueur les dispositions contenues aux articles 1er à 16 de la Convention avant l'entrée en vigueur de la Convention elle-même, et, par conséquent, à titre de dispositions de droit interne. C'est ce que confirme l'exposé des motifs. L'article 2, alinéa 1er, a donc pour objet d'établir, par la voie d'une référence, des règles qui constitueront une législation nationale.

.../...

INTITULE.

Il serait préférable d'indiquer dans l'intitulé du projet que celui-ci a les deux objets définis plus haut. A cette fin, l'intitulé pourrait être rédigé comme suit :

"Projet de loi ayant pour objet :

- a) d'approuver la Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, le protocole et les deux déclarations communes, faits à Rome le 19 juin 1980;
- b) de rendre immédiatement applicables certaines des dispositions contenues dans ces Conventions".

OBSERVATIONS RELATIVES A L'ARTICLE 2.Observations générales.

A maintes reprises, le législateur belge a, pour des causes diverses, jugé utile d'introduire, à titre de dispositions de droit interne, des dispositions identiques à celles qui étaient contenues dans des Conventions internationales.

Dans une grande partie des cas, le législateur a recouru au procédé qui consiste à reproduire dans une loi nationale, les textes figurant dans la Convention. C'est ce procédé qui a été mis en oeuvre, notamment par les lois I, II et III du 28 novembre 1928, qui ont mis le Code de commerce en concordance avec des Conventions internationales relatives au droit maritime; par la

.../...

loi du 1er mars 1961 concernant l'introduction dans la législation nationale de la loi uniforme sur le chèque et sa mise en vigueur; par la loi du 4 juillet 1972, qui, à la fois, approuve la Convention européenne portant loi uniforme en matière d'arbitrage et introduit dans le Code judiciaire une série d'articles relatifs à l'arbitrage, et par la loi du 31 janvier 1980, qui, de même, approuve la Convention Benelux portant loi uniforme relative à l'astreinte et introduit dans le Code judiciaire des articles nouveaux relatifs à l'astreinte.

Dans d'autres cas, le législateur n'a pas reproduit dans la loi les dispositions de la Convention et s'est borné à faire référence à celles-ci. On peut donner comme exemple de recours à ce second procédé, l'article 2 de la loi du 18 juillet 1966 qui est relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, article aux termes duquel "Les articles 1er à 7, 8, à l'exclusion du § d, et 9 à 11 de la Convention de Paris sont immédiatement applicables" (1) (2).

.../...

- (1) Dans son avis du 22 octobre 1965 sur le projet de loi, le Conseil d'Etat n'avait admis la technique législative inhabituelle ainsi employée qu'en raison des circonstances particulières où elle était utilisée et en raison du caractère temporaire du régime (Doc. parl. Sénat, sess. 1965-1966, n° 112, page 58 ; Pasinomie 1966, p. 518).
- (2) La loi du 18 juillet 1966 est entrée en vigueur dès le jour de sa publication au Moniteur belge, soit dès le 23 août 1966 la Convention de Paris, approuvée par la loi du 1er août 1966 n'est entrée en vigueur que le 1er avril 1968 (M.B. du 26 avril 1968; Pasinomie 1968, p. 398).

Nonobstant quelques précédents en sens contraire, il y a lieu d'employer le premier procédé, qui consiste à reproduire dans la loi les dispositions de la Convention. Le premier procédé est, en effet, celui qui assure le plus complètement le respect des articles 41 et 42 de la Constitution: l'article 41 impose le vote article par article et l'article 42 reconnaît aux Chambres législatives le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés (1).

En conclusion, le projet devrait être scindé en deux chapitres. Le premier contiendrait l'article 1er du projet de loi soumis au Conseil d'Etat. L'article 2 de ce projet devrait être remplacé par un chapitre II reproduisant les dispositions de la Convention que le Gouvernement entend rendre applicables dans la législation interne avant l'entrée en vigueur de la Convention elle-même.

OBSERVATION PARTICULIERE.

Parmi les articles de la Convention auxquels renvoie l'article 2, alinéa 1er, du projet, ne figure pas l'article 17 de la Convention, aux termes duquel "La convention s'applique dans un Etat contractant aux contrats conclus après son entrée en vigueur pour cet Etat".

.../...

-
- (1) On a toutefois observé que le procédé de législation indirecte par la voie d'une référence à un texte distinct de la loi, n'empêche pas les membres des Chambres législatives d'user de leur droit de demander le vote, article par article, ou de proposer des amendements, (J. MASQUELIN, Les procédés de législation. Ann. Dr. Sc. Pol. 1960, pp. 399-408, spécialement pages 401 et suivantes).

Comme le Conseil d'Etat, l'a relevé ci-dessus, le Gouvernement a l'intention de faire introduire immédiatement dans la législation interne des dispositions identiques aux articles 1er à 16 de la Convention. Dans un but de sécurité juridique, il y a lieu de préciser quel est le régime d'applicabilité dans le temps desdites dispositions. Un article ayant cet objet devrait être inséré dans le projet après la reproduction des articles 1er à 16 de la Convention.

DOEL VAN HET ONTWERP.

Het doel van het ontwerp is tweërlei :

- a) in artikel 1 strekt het ertoe de instemming van de Wetgevende Kamers te verkrijgen voor het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst, voor het protocol en voor de twee gemeenschappelijke verklaringen, opgemaakt te Rome op 19 juni 1980;
- b) in artikel 2, eerste lid, heeft het een andere rechtsinhoud.

Artikel 2, eerste lid, is als volgt gesteld :

"De artikelen 1 tot 16 van dit Verdrag, wat de teksten in de Franse en Nederlandse taal betreft, treden in werking de eerste dag van de derde maand volgend op de bekendmaking van deze wet in het Belgisch Staatsblad".

Wanneer men de tekst van bovenstaande bepaling ontleedt, blijkt duidelijk dat het ontwerp ermede bedoelt de bepalingen van de artikelen 1 tot 16 van het Verdrag in werking te doen treden vooraleer het Verdrag zelf uitwerking krijgt en, bijgevolg, als bepalingen van intern recht. De memorie van toelichting bevestigt dit. Artikel 2, eerste lid, heeft derhalve tot doel, via een verwijzing, regels vast te stellen die een nationale wetgeving zullen vormen.

.../...

OPSCHRIFT.

Het ware verkieslijk in het opschrift van het ontwerp aan te geven dat het de twee hiervoren omschreven oogmerken heeft. Dit kan worden bereikt met de volgende redactie :

"Ontwerp van wet strekkend :

- a) tot goedkeuring van het Verdrag inzake het recht dat van toepassing is op de verbintenissen uit overeenkomst, het protocol en de twee gemeenschappelijke verklaringen, opgemaakt te Rome op 19 juni 1980;
- b) tot directe toepasselijkverklaring van sommige bepalingen van die Verdragen".

OPMERKINGEN BETREFFENDE ARTIKEL 2.Algemene opmerkingen.

Om diverse redenen heeft de Belgische wetgever het reeds meermaals nuttig geacht, als bepalingen van intern recht, bepalingen in te voeren die gelijk zijn aan die welke in internationale Verdragen zijn opgenomen.

In veel van die gevallen heeft de wetgever het procédé gehanteerd dat er in bestaat de teksten uit het Verdrag in een nationale wet over te nemen. Die werkwijze werd gevolgd onder meer door de wetten I, II en III van 28 november 1928, die het Wetboek van koophandel in overeenstemming hebben gebracht met de internationale Verdragen betreffende het zeerecht, door de wet van 1 maart 1961 betreffende de invoering in de nationale wetgeving van de eenvormige wet op de cheque en de inwerkingstelling van deze wet; door de wet van 4 juli 1972 die de Europese

Overeenkomst houdende een eenvormige wet inzake arbitrage goedkeurt en tevens in het Gerechtelijk Wetboek een reeks artikelen betreffende de arbitrage opneemt, en door de wet van 31 januari 1980 die evenzo de Benelux-Overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom goedkeurt en in het Gerechtelijk Wetboek nieuwe artikelen betreffende de dwangsom invoegt.

In andere gevallen heeft de wetgever de verdragsbepalingen niet in de wet overgenomen en heeft hij zich ertoe beperkt ernaar te verwijzen. Een voorbeeld van de aanwending van dit tweede procédé is artikel 2 van de wet van 18 juli 1966 die betreffing heeft op de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie, welk artikel bepaalt : "De artikelen 1 tot 7, 8, met uitsluiting van 8 d, en 9 tot 11 van het Verdrag van Parijs zijn onmiddellijk van toepassing" (1) (2).

.../...

-
- (1) In zijn advies van 22 oktober 1965 over het wetsontwerp, had de Raad van State de aldus aangewende ongebruikelijke wetgevingstechniek slechts aanvaard omwille van de uitzonderlijke omstandigheden waarin zij gehanteerd werd en wegens het tijdelijk karakter van de regeling (Gedr. St., Senaat, zitt. 1965-1966, nr 112, blz. 58).
 - (2) De wet van 18 juli 1966 is in werking getreden vanaf de dag van haar bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dat is vanaf 23 augustus 1966; het Verdrag van Parijs, goedgekeurd bij de wet van 1 augustus 1962, is pas op 1 april 1968 in werking getreden (B.S. van 26 april 1968).

Ondanks enkele precedentes in tegengestelde zin, dient het eerste procédé te worden gehanteerd, met name het opnemen van de verdragsbepalingen in de wet.

Met het eerste procédé is de inachtneming van de artikelen 41 en 42 van de Grondwet immers maximaal verzekerd : artikel 41 bepaalt dat artikelsgewijs gestemd moet worden, en artikel 42 kent de Kamers het recht toe de artikelen en de voorgestelde amendementen te wijzigen en te splitsen (1).

Tot besluit : het ontwerp zou in twee hoofdstukken gesplitst moeten worden. Het eerste zou artikel 1 van het aan de Raad van State voorgelegde wetsontwerp bevatten. Artikel 2 van dat ontwerp zou moeten worden vervangen door een hoofdstuk II waarin die bepalingen van het Verdrag worden overgenomen welke de Regering in de interne wetgeving toepasselijk wenst te maken vóór de inwerkingtreding van het Verdrag zelf.

.../...

(1) Er is echter opgemerkt dat het procédé van indirecte wetgeving door verwijzing naar een van de wet onderscheiden tekst niet belet dat de leden van de Wetgevende Kamers gebruik maken van hun recht om te eisen dat artikelsgewijs zou worden gestemd of om amendementen voor te stellen (J. MASQUELIN, "Les procédés de législation", Ann. Dr. Sc. Pol. 1960, blz. 399-408, inzonderheid blz. 401 en volgende).

BIJZONDERE OPMERKING.

Onder de artikelen van het Verdrag waarnaar artikel 2, eerste lid, van het ontwerp verwijst, komt niet voor artikel 17 van het Verdrag, hetwelk bepaalt "Dit Verdrag is in een Verdragsluitende Staat van toepassing op overeenkomsten die zijn gesloten nadat het voor deze Staat in werking is getreden".

Zoals de Raad van State hierboven heeft opgemerkt, ligt het in de bedoeling van de Regering bepalingen die identiek zijn met de artikelen 1 tot 16 van het Verdrag, onmiddellijk in de interne wetgeving te doen opnemen. Ter wille van de rechtszekerheid dient te worden gepreciseerd volgens welke regeling de bedoelde bepalingen in de tijd toepasselijk zullen zijn. Een daartoe strekkend artikel zou in het ontwerp moeten komen na de overname van de artikelen 1 tot 16 van het Verdrag.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT,
P. FINCOEUR,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

R. PIRSON,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

C. DESCHAMPS,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

De overeenstemming tussen
de Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté
par M. E. FALMAGNE, auditeur et
par M. M. HANOTIAU, auditeur
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. E. FALMAGNE, auditeur
en door de H. M. HANOTIAU, adjunct
auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.