

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 30 octobre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant assentiment aux actes internationaux suivants :

1. Cinquième protocole additionnel à la constitution de l'Union postale universelle;
2. Règlement général de l'Union postale universelle, et Annexe;
3. Convention postale universelle, et Protocole final;
4. Arrangement concernant les colis postaux, et Protocole final;
5. Arrangement concernant les mandats de poste;
6. Arrangement concernant le service des chèques postaux; et
7. Arrangement concernant les envois contre remboursement;

faits à Séoul le 14 septembre 1994", a donné le 5 novembre 1997 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 30 oktober 1997 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende instemming met volgende internationale akten :

1. Vijfde Protocol ter aanvulling van de Constitutie van de Wereldpostvereniging;
2. Algemeen Reglement van de Wereldpostvereniging, en Bijlage;
3. Wereldpostconventie, en Slotprotocol;
4. Overeenkomst betreffende de postcolli, en slotprotocol;
5. Overeenkomst betreffende de postwissels;
6. Overeenkomst betreffende de dienst der postcheques; en
7. Overeenkomst betreffende de rembourszendingen;

gedaan te Seoel op 14 september 1994", heeft op 5 november 1997 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à l'observation suivante.

L'article VII du cinquième protocole additionnel à la Constitution de l'Union postale universelle conclue à Vienne le 10 juillet 1960, fait, sous réserve de ratification (1), à Séoul le 14 septembre 1994, modifie l'article 25 de la Constitution précitée et porte, sous l'intitulé "Signature, authentification, ratification et autres modes d'approbation des Actes de l'Union", les dispositions suivantes :

"1. Les Actes de l'Union issus du Congrès sont signés par les plénipotentiaires des Pays-membres.

...

3. La Constitution est ratifiée aussitôt que possible par les pays signataires.

4. L'approbation des Actes de l'Union autres que la Constitution est régie par les règles constitutionnelles de chaque pays signataire.

..."

Par ailleurs, le protocole et les autres actes de l'Union mentionnés à l'article 2 de l'avant-projet en examen, contiennent une disposition indiquant que l'acte

(1) Selon les renseignements recueillis par le Conseil d'Etat, la ratification n'est pas encore intervenue.

"sera mis à exécution le 1er janvier 1996 et demeurera en vigueur ..." (1).

La "mise à exécution" ainsi prévue paraît avoir pour seul effet de fixer au 1er janvier 1996 la date d'entrée en vigueur de ces actes de droit international à l'égard des Etats qui les auraient ratifié à cette date, sans pouvoir lier internationalement à ce moment ceux qui n'auraient pas encore accompli cette formalité. A défaut de précision, la formule utilisée ne déroge pas aux règles générales contenues dans la Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, faite à Vienne le 21 mars 1986, approuvée par la loi du 8 juin 1992 (2). Celle-ci dispose au point 3 de l'article 24, intitulé "Entrée en vigueur" :

"Lorsque le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité est établi à une date postérieure à l'entrée en vigueur dudit traité, celui-ci, à moins qu'il n'en dispose autrement, entre en vigueur à l'égard de cet Etat ou de cette organisation à cette date."

Quant à l'application des traités, l'article 28 de la Convention, intitulé "Non-rétroactivité des traités", dispose :

(1) Il résulte des termes utilisés dans cette disposition que les mots "sera mis à exécution" sont synonymes de "entrera en vigueur".

(2) Moniteur belge du 25 décembre 1993, p. 28.669.

"A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, les dispositions d'un traité ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou un fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date.".

L'article 3 de l'avant-projet en examen qui prévoit que les actes mentionnés à l'article 2 sont appliqués à partir du 1er janvier 1996 entend régler la force obligatoire interne de ces actes.

En règle générale, un traité susceptible de produire des effets dans l'ordre juridique interne des Etats contractants ne peut produire de tels effets avant que le traité n'ait acquis force obligatoire dans l'ordre juridique international, en principe à la suite de la ratification (1). Condition nécessaire à l'acquisition de la force obligatoire dans l'ordre juridique interne, cette condition n'est toutefois pas toujours suffisante. En vertu de sa souveraineté, chaque Etat détermine lui-même librement les conditions auxquelles il entend subordonner les effets d'un traité dans l'ordre juridique interne et la réalisation de ces conditions est requise pour donner au traité force et vigueur dans cet ordre. En Belgique, deux conditions de l'espèce sont nécessaires : d'une part, l'approbation et, d'autre part, la publication.

(1) Cass. 19 février 1976, Pas. 1976, I, 686.

Reste la question de savoir à quel moment l'accomplissement de ces formalités de droit interne produit ses effets. De deux choses l'une : ou bien, elles sont accomplies avant le moment déterminé par le traité pour son entrée en vigueur dans l'ordre juridique international et, en ce cas, leurs effets sont suspendus jusqu'à ce moment; ou bien ces formalités sont accomplies par après, auquel cas se pose le problème de leur éventuelle portée rétroactive. L'accomplissement tardif de ces formalités de droit interne aura-t-il, en d'autres termes, pour effet que le traité sera censé être devenu obligatoire en Belgique au moment où il est entré en vigueur dans l'ordre juridique international ?

La réponse se trouve à l'article 167, § 2, de la Constitution, lequel dispose que "(les) traités n'ont d'effet (en droit interne) qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres". De plus, la loi qui porte assentiment ne devient, en principe, obligatoire dans le Royaume que le dixième jour après celui de sa publication au Moniteur belge, ceci à l'instar de toutes les autres lois.

Autre chose est de savoir si le législateur pourrait, comme en l'espèce, prévoir expressément dans la loi d'assentiment que tout ou partie des dispositions du traité sortiront leurs effets dans l'ordre juridique interne à une date - par hypothèse antérieure - coïncidant avec l'entrée en vigueur du traité dans l'ordre juridique international. Le problème ne paraît pas se poser en des termes différents que dans le cas d'une autre loi.

En l'espèce, la rétroactivité n'est pas admissible.

.../...

En effet, les divers actes de droit international qu'il s'agit d'approuver contiennent des dispositions qui sont susceptibles d'affecter les relations entre les particuliers et les administrations postales. Certaines de ces dispositions constituent des règles de responsabilité dérogatoires au droit commun. La rétroactivité heurte dès lors le principe de la sécurité juridique. En outre, dans l'hypothèse où des litiges entre La Poste et des particuliers seraient en cours devant les tribunaux dans ces matières, il y aurait lieu de s'interroger sur la compatibilité de pareille disposition avec les exigences du procès équitable consacrées par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il importe, à cet égard, de rappeler que dans son arrêt *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis*, rendu le 9 décembre 1994, la Cour européenne a jugé que :

"le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige" (§ 49 de l'arrêt).

Compte tenu de ce que l'urgence est précisément motivée par la nécessité de prévenir les risques financiers

.../...

au détriment de La Poste, un tel constat de violation de l'article 6 ne serait pas à exclure (1).

(1) L'urgence est motivée comme suit :

"Deze dringende behandeling is aangewezen aangezien de nieuwe akten van de Wereldpostunie reeds in werking traden op 1 januari 1996 en er aldus een juridisch vacuüm bestaat wegens het ontbreken van de Belgische bekrachtiging ervan, wat een zeker financieel gevaar inhoudt ten nadele van DE POST."

Interrogé sur la nature du risque financier encouru par La Poste, le fonctionnaire délégué a répondu qu'en l'absence de l'assentiment et de la publication des actes précités, LA POSTE ne pourrait invoquer les diverses clauses de limitation de responsabilité contenues dans lesdits actes.

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich bepaald tot de volgende opmerking.

Artikel VII van het vijfde protocol ter aanvulling van de op 10 juli 1960 te Wenen afgesloten Constitutie van de Wereldpostvereniging gedaan te Seoul op 14 september 1994, onder voorbehoud van ratificatie (1), wijzigt artikel 25 van de genoemde Constitutie en omvat, onder het opschrift "Ondertekening, waarmerking, ratificatie en andere goedkeuringswijzen van de Akten van de Vereniging", de volgende bepalingen :

- "1. De uit het Congres voortkomende Akten van de Vereniging worden ondertekend door de gevolmachtigden van de Lidlanden.
...
3. De Constitutie wordt zo vlug mogelijk door de ondertekenende landen geratificeerd.
4. De goedkeuring van de Akten van de Vereniging, andere dan de Constitutie, wordt bepaald door de constitutionele regels van elk ondertekenend land.
..."

Daarnaast bevatten het protocol en de andere akten van de Vereniging, genoemd in artikel 2 van het voorliggende voorontwerp, een bepaling luidens welke de akte "ten uitvoer

(1) Volgens de informatie die de Raad van State heeft ingewonnen, heeft er nog geen ratificatie plaatsgevonden.

(wordt) gelegd ([of uitvoerbaar (wordt)] op 1 januari 1996 en (...) van kracht (blijft) [of (zal) blijven (...)] (1).

Het lijkt erop dat de in het vooruitzicht gestelde "tenuitvoerlegging" als enig gevolg heeft dat de datum van inwerkingtreding van die internationaalrechtelijke akten wordt vastgesteld op 1 januari 1996 voor de Staten die ze op die datum geratificeerd zouden hebben, en dat zij diegenen die dat vormvoorschrift nog niet zouden hebben vervuld op dat moment niet op internationaal niveau kan binden. Zoals ze nu op algemene wijze gesteld is, wijkt de gebruikte formulering niet af van de algemene regels vervat in het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen Staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, opgemaakt te Wenen op 21 maart 1986, goedgekeurd bij de wet van 8 juni 1992 (2). Artikel 24 van dat Verdrag, met als opschrift "Inwerkingtreding", bepaalt in punt 3 ervan :

"Wanneer de instemming van een Staat of een internationale organisatie door een verdrag gebonden te worden tot uitdrukking wordt gebracht op een datum na de inwerkingtreding van dit verdrag treedt het in werking voor deze staat of die organisatie op deze datum, tenzij het verdrag anders bepaalt."

(1) Uit de termen die in deze bepalingen zijn gebruikt blijkt dat de woorden "wordt ten uitvoer gelegd" of "wordt uitvoerbaar" synoniem zijn met "wordt van kracht".

(2) Belgisch Staatsblad van 25 december 1993, blz. 28.669.

Met betrekking tot de toepassing van de verdragen bepaalt artikel 28 van het Verdrag, met als opschrift "Niet-terugwerkende kracht van verdragen" :

"Tenzij een andere bedoeling uit het verdrag blijkt of op andere wijze is komen vast te staan, binden de bepalingen van een verdrag een partij niet met betrekking tot een handeling of feit, voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van dit verdrag voor deze partij, of enige situatie die op die datum niet meer bestond.".

Artikel 3 van het voorliggende voorontwerp, waarin bepaald wordt dat de in artikel 2 genoemde akten vanaf 1 januari 1996 worden toegepast, wil de bindende kracht van die akten in het interne recht regelen.

Een verdrag dat gevolgen kan hebben voor de interne rechtsorde van de verdragsluitende Staten, kan dat pas nadat het bindende kracht heeft gekregen in de internationale rechtsorde, in principe na de ratificatie (1). Dat is een absolute vereiste opdat het verdrag bindende kracht kan krijgen in de interne rechtsorde, maar een vereiste die niet altijd volstaat. Op grond van zijn soevereiniteit stelt iedere Staat zelf vrij de voorwaarden vast waaraan hij de uitwerking van een verdrag in de interne rechtsorde wil verbinden, en die voorwaarden moeten vervuld zijn opdat dat verdrag in die orde kracht en uitwerking heeft. In België moeten twee zulke voorwaarden vervuld zijn : enerzijds de goedkeuring en anderzijds de bekendmaking.

(1) Cass. 19 februari 1976, Arr. Cass. 1976, 718.

Het staat dan alleen nog te bezien wanneer de vervulling van die vormvereisten van intern recht uitwerking heeft. Er zijn twee mogelijkheden : ofwel zijn ze vervuld vóór de datum waarop ze volgens het verdrag in de internationale rechtsorde in werking treden en in dat geval wordt hun uitwerking tot die datum opgeschort; ofwel zijn ze naderhand vervuld, waarbij dan het probleem van hun eventuele terugwerkende kracht rijst. Met andere woorden : wanneer die vormvereisten van intern recht te laat worden vervuld, heeft dit dan tot gevolg dat het verdrag geacht wordt in België bindend te zijn geworden op het ogenblik dat het in de internationale rechtsorde in werking is getreden ?

Het antwoord bevindt zich in artikel 167, § 2, van de Grondwet dat het volgende bepaalt : "(...) verdragen hebben eerst gevolg (in het interne recht) nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen". Bovendien wordt de wet houdende instemming met een verdrag in principe eerst tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad bindend in het Rijk, net zoals alle andere wetten.

Een andere vraag is of de wetgever, zoals in het onderhavige geval, in de wet houdende instemming met een verdrag uitdrukkelijk mag bepalen dat alle of een deel van de bepalingen van het verdrag in het interne recht uitwerking hebben op een - per definitie vroegere - datum die samenvalt met die waarop het verdrag in de internationale rechtsorde in werking treedt. Het probleem dat hier rijst lijkt niet te verschillen van dat wat zich bij andere wetten voordoet.

.../...

In casu kan de terugwerkende kracht niet worden aanvaard.

De verschillende akten van internationaal recht die moeten worden goedgekeurd, bevatten immers bepalingen die een negatieve invloed kunnen hebben op de betrekkingen tussen de privé-personen en de postbesturen. Sommige van die bepalingen zijn regels inzake verantwoordelijkheid die afwijken van het gemene recht. De terugwerkende kracht druist dus in tegen het beginsel van de rechtszekerheid. Mochten daaromtrent bovendien geschillen tussen De Post en privé-personen bij de rechtbanken aanhangig zijn, dan zou men zich moeten vergewissen of zulk een bepaling wel verenigbaar is met de eisen van een billijk proces ingeschreven in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat het Europese Hof in zijn arrest "Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis" van 9 december 1994 heeft geoordeeld dat :

"le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige" (§ 49 van het arrest).

.../...

Aangezien in de motivering van de dringende noodzakelijkheid precies naar de financiële risico's voor De Post wordt verwezen, kan niet worden uitgesloten dat artikel 6 inderdaad wordt geschonden (1).

(1) De dringende noodzakelijkheid is gemotiveerd als volgt :

"Deze dringende behandeling is aangewezen aangezien de nieuwe akten van de Wereldpostunie reeds in werking traden op 1 januari 1996 en er aldus een juridisch vacuüm bestaat wegens het ontbreken van de Belgische bekrachtiging ervan, wat een zeker financieel gevaar inhoudt ten nadele van DE POST."

Op de vraag welk financieel risico De Post loopt, heeft de gemachtigde ambtenaar geantwoord dat DE POST de diverse bepalingen van de voormelde akten die betrekking hebben op de beperking van de verantwoordelijkheid niet kan aanvoeren zolang met die akten niet is ingestemd en ze niet bekendgemaakt zijn.

La chambre était composée de

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

F. DELPEREE,

J.-M. FAVRESSE,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coor-
dination a été rédigée et
exposée par M. A. LEFEBVRE, ré-
férendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, adjunct-
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door de
H. A. LEFEBVRE, adjunct-referen-
daris.

La concordance entre la ver-
sion française et la version
néerlandaise a été vérifiée sous
le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN