

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.223/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 mei 2000 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Protocol tot wijziging van de Europese Overeenkomst voor de bescherming van gewervelde dieren die gebruikt worden voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden, gedaan te Straatsburg op 22 juni 1998", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 30 januari 2001, 27 februari 2001 en 3 april 2001, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

AVIS 30.223/3

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 26 mai 2000, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment au Protocole d'amendement à la Convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques, fait à Strasbourg le 22 juin 1998", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 30 janvier 2001, 27 février 2001 et 3 avril 2001, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de federale wetgever te laten instemmen met het Protocol houdende amendement op de Europese Overeenkomst voor de bescherming van gewervelde dieren die worden gebruikt voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden.

Het bedoelde protocol voorziet in een vereenvoudigde procedure voor de wijziging van de bijlagen A en B bij de overeenkomst. Volgens het nieuwe artikel 31 van de overeenkomst kan een wijziging van die bijlagen aangenomen worden door een multilaterale "consultatie", met een tweederden meerderheid van de verdragsluitende partijen. In dat geval treedt de wijziging twaalf maanden later in werking, tenzij één derde van de partijen bezwaren heeft gemaakt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Bepalingen als die van het nieuwe artikel 31 van de Europese Overeenkomst zijn ook terug te vinden in andere verdragen. Zoals de Raad van State reeds eerder opgemerkt heeft, bestaat er geen grondwettig bezwaar tegen het procédé van stilzwijgende goedkeuring van wijzigingen van een internationaal verdrag. Artikel 167, § 2, van de Grondwet bepaalt immers niet onder welke vorm de Koning de bevoegdheid kan uitoefenen om verdragen te sluiten. Stilzwijgend gesloten

.../...

verdragen (of wijzigingen van een verdrag) zijn dus niet uitgesloten (1).

2. Het feit dat de Koning stilzwijgend kan instemmen met latere wijzigingen van de Europese Overeenkomst, aangenomen met toepassing van het nieuwe artikel 31, ontslaat de Koning niet van de principiële verplichting om eventuele wijzigingen van de overeenkomst ter goedkeuring aan de Kamers voor te leggen, opdat die met toepassing van artikel 167, § 2, van de Grondwet gevolg zouden kunnen hebben (2).

Er kan evenwel aangenomen worden dat de wetgever onder bepaalde voorwaarden vooraf zijn instemming met een verdrag kan verlenen (3).

(1) Adviezen van 25 april 1960 over twee ontwerpen van wet houdende goedkeuring van internationale verdragen, Parl. St., Kamer, 1959-60, nr. 521-1, p. 2, en nr. 522-1, p. 2.

(2) Zie de voornoemde adviezen van de Raad van State van 25 april 1960.

(3) Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-81, nr. 417.

Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, § 2, van de Grondwet, is wel vereist dat de Wetgevende Kamers "weten en vermelden binnen welke grenzen ze wordt verleend" (4).

Te dezen bepaalt het nieuwe artikel 31 van de Europese Overeenkomst op een voldoende duidelijke wijze wat het voorwerp van latere wijzigingen van de overeenkomst kan zijn (het gaat om wijzigingen van de bijlagen A en B bij de overeenkomst, welke bepalingen van technische aard zijn (5)), en stelt het ook de procedureregels vast volgens welke die wijzigingen tot stand kunnen komen. De Wetgevende Kamers zouden in die omstandigheden uitgenodigd kunnen worden om vooraf hun instemming te verlenen met die latere wijzigingen.

Indien het verkrijgen van een voorafgaande instemming strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zou het ontwerp aangevuld moeten worden met een uitdrukkelijke bepaling in die zin. Bij de bespreking van artikel 2 van het ontwerp zal de Raad van State daartoe een tekstvoorstel doen.

(4) R.v.St., afd. wetg., advies L. 26.355/9 van 2 juli 1997 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 maart 1999 houdende instemming met het Memorandum van Overeenkomst over de Ontwikkelingssamenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zuid-Afrika, ondertekend te Brussel op 16 maart 1995, Parl. St., Senaat, 1998-99, nr. 1-1168/1, (13), 14.

(5) Zie de aanhef van het protocol waarvoor de instemming wordt gevraagd.

3. Het voorgaande neemt niet weg dat, met toepassing van het nieuwe artikel 31 van de Europese Overeenkomst, wijzigingen in de bijlagen bij de overeenkomst aangebracht kunnen worden waarmee de Wetgevende Kamers het eventueel niet eens zijn (6).

Om de Kamers de mogelijkheid te bieden om aan de regering duidelijk te maken dat zij het niet eens zijn met een bepaalde wijziging, zou het ontwerp best aangevuld worden met een bepaling waarin voorzien wordt in de verplichting voor de regering om elk door een multilaterale "consultatie" goedgekeurd amendement binnen een bepaalde termijn aan de Kamers mee te delen (7).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Men vervange de woorden "gedaan te" door "onder-tekend te".

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 2 van het ontwerp.

-
- (6) Het is zelfs mogelijk dat wijzigingen aangebracht worden waarmee België, als verdragsluitende partij, het niet eens is. Om te beletten dat een door de multilaterale "consultatie" goedgekeurd amendement in werking treedt, is immers vereist dat minstens één derde van de partijen zich daartegen verzet.
- (7) Indien de Wetgevende Kamers hun afkeuring van de wijziging tot uiting brengen, zal de regering verplicht zijn om zich namens België tegen het betrokken amendement te verzetten. Indien het amendement, ondanks dat verzet, toch in werking treedt, bestaat nog de mogelijkheid om de overeenkomst zelf op te zeggen.

.../...

Artikel 2

Indien ingegaan wordt op de suggestie vervat in de algemene opmerking 2, kan artikel 2 aangevuld worden met een tweede lid, luidend als volgt :

"De amendementen op de bijlagen A en B bij de Europese Overeenkomst, die met toepassing van artikel 31 van de overeenkomst aangenomen worden en in werking treden, zullen volkomen gevolg hebben.".

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet de loi, soumis pour avis, a pour objet de faire approuver par le législateur fédéral le Protocole d'amendement à la Convention européenne sur la protection des animaux vertébrés utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques.

Le protocole précité prévoit une procédure d'amendement simplifiée des annexes A et B de la convention. Selon le nouvel article 31 de la Convention, un amendement de ces annexes peut être adopté par une "consultation" multilatérale, à la majorité des deux tiers des parties contractantes. Dans ce cas, l'amendement entre en vigueur douze mois plus tard, à moins qu'un tiers des parties n'aient émis des objections.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Des dispositions, telles que celles qui figurent dans le nouvel article 31 de la Convention européenne, se retrouvent aussi dans d'autres traités. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà observé précédemment, le procédé d'acceptation tacite d'amendements à un traité international ne soulève pas d'obstacle constitutionnel. En effet, l'article 167, § 2, de la Constitution ne fixe pas les formes dans lesquelles le Roi peut exercer le pouvoir de conclure des traités. Les traités (ou les amendements à un traité) conclus tacitement ne sont donc pas exclus (1).

(1) Avis du 25 avril 1960 sur deux projets de loi portant assentiment à des traités internationaux, Doc. parl., Chambre, 1959-60, n° 521-1, p. 2, et n° 522-1, p. 2.

2. La possibilité pour le Roi de donner son assentiment tacite à des amendements ultérieurs à la Convention européenne, adoptés en application du nouvel article 31, ne le dispense pas de l'obligation de principe de soumettre les éventuels amendements à la convention à l'approbation des Chambres, pour que ces amendements puissent sortir leur effet en application de l'article 167, § 2, de la Constitution (2).

Il peut toutefois être admis que, dans certaines conditions, le législateur peut donner son assentiment préalable à un traité (3).

Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, § 2, de la Constitution, il faut néanmoins que les Chambres législatives "connaissent et énoncent les limites dans lesquelles il est donné" (4).

En l'espèce, le nouvel article 31 de la Convention européenne précise d'une manière suffisamment claire quel peut être l'objet des amendements ultérieurs à la convention (il s'agit d'amendements aux annexes A et B de la convention, qui contiennent des dispositions à caractère

(2) Voir les avis précités du Conseil d'Etat du 25 avril 1960.

(3) Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, n° 417.

(4) C.E., section de législation, avis L. 26.355/9 du 2 juillet 1997 sur le projet qui a donné lieu à la loi du 11 mars 1999 portant assentiment au Mémoire d'Accord concernant la Coopération au Développement entre le Royaume de Belgique et la République d'Afrique du Sud, signé à Bruxelles le 16 mars 1995, Doc. parl., Sénat, 1998-99, n° 1-1168/1, (13), 14.

technique (5)), et fixe également les règles de procédure selon lesquelles ces amendements peuvent intervenir. Dans ces conditions, les Chambres législatives pourraient être invitées à donner leur assentiment préalable à ces amendements ultérieurs.

Si l'intention des auteurs du projet est d'obtenir un assentiment préalable, il y aurait lieu de compléter le projet par une disposition expresse dans ce sens. Lors de l'examen de l'article 2 du projet, le Conseil d'Etat formulera une proposition de texte à cet effet.

3. Les observations ci-dessus n'enlèvent rien au fait qu'en application du nouvel article 31 de la Convention européenne, il est possible que les annexes de la convention fassent l'objet d'amendements sur lesquels, le cas échéant, les Chambres législatives ne peuvent marquer leur accord (6).

Afin de permettre aux Chambres de notifier au gouvernement qu'elles n'approuvent pas un amendement donné, il vaudrait mieux compléter le projet par une disposition qui prévoit l'obligation pour le gouvernement de communiquer

(5) Voir le préambule du protocole soumis pour assentiment.

(6) Il est même possible que soient apportés des amendements sur lesquels la Belgique, en tant que partie contractante, ne peut marquer son accord. En effet, pour empêcher l'entrée en vigueur d'un amendement approuvé par la "consultation" multilatérale, il faut qu'un tiers au moins des parties s'y oppose.

aux Chambres dans un délai déterminé tout amendement approuvé par une "consultation" multilatérale (7).

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

On remplacera les mots "fait à" par "signé à".

Cette observation vaut également pour l'article 2 du projet.

Article 2

Si la suggestion formulée dans l'observation générale 2 est retenue, l'article 2 peut être complété par un alinéa 2, rédigé comme suit :

"Les amendements aux annexes A et B de la Convention européenne, qui sont adoptés et entrent en vigueur en application de l'article 31 de la convention, sortiront leur plein et entier effet."

(7) Si les Chambres législatives n'approuvent pas l'amendement, le gouvernement sera obligé de s'opposer à cet amendement au nom de la Belgique. Si l'amendement entre en vigueur malgré l'opposition, il reste la possibilité de dénoncer la convention elle-même.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VAN CALENBERGH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER