ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.368/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 12 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "portant assentiment au Protocole d'amendement à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, adoptée par l'Organisation mondiale des douanes le 25 septembre 1974, fait à Bruxelles le 26 juin 1999", a donné le 17 février 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.368/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 12 november 2002 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Protocol tot wijziging van de Internationale Overeenkomst inzake de vereenvoudiging en harmonisatie van douaneprocedures, aangenomen door de Wereld Douane Organisatie op 25 september 1974, gedaan te Brussel op 26 juni 1999", heeft op 17 februari 2003 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

1. Les articles 15 et 16 de la Convention prévoient des procédures particulières pour approuver des amendements à la Convention ou à ses annexes. A défaut d'objection de sa part, en vertu de ces stipulations du traité, la Belgique pourrait être liée par les amendements en question sans avoir apparemment à accomplir de formalités particulières.

Ces stipulations peuvent-elles être interprétées comme emportant dispense de soumettre ces amendements à l'assentiment des Chambres sans que soit méconnu l'article 167, § 2, de la Constitution ?

L'exposé des motif ne s'explique pas sur ce point.

S'il peut être admis que, dans certaines conditions, les Chambres donnent leur assentiment préalable à des amendements à un traité, pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, § 2, de la Constitution, il faut néanmoins que les Chambres connaissent les limites dans lesquelles celui-ci est donné [1].

Les articles 15 et 16 permettent toutes les modifications futures de l'accord, sans qu'aucune limite ne soit tracée expressément quant à la teneur des dispositions de droit matériel nouvelles qui seraient adoptées.

En revanche, les garanties procédurales sont très précises : une majorité d'Etats parties ne pourraient contraindre la Belgique à consentir aux modifications envisagées.

---

(1) En ce sens, voyez Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, 417; J.T., 1982, note J. Verhoeven, pp. 565-567.

De sorte que si l'intention du Gouvernement était d'obtenir un assentiment préalable, et que les Chambres consentent à cette procédure, il n'y aurait pas d'objection juridique fondamentale à ce que le projet de loi soit complété par une disposition rédigée comme suit :

"Les amendements à la convention ou à ses annexes, qui seront adoptés en application des articles 15 ou 16 de la convention, sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet." [2].

Ce qui précède n'enlève rien au fait qu'en application des articles 15 et 16, des amendements pourraient être adoptés sur lesquels, le cas échéant, les Chambres ne pourraient marquer leur accord.

C'est pourquoi, afin de permettre aux Chambres de faire savoir au Gouvernement qu'elles n'approuvent pas un amendement donné, le projet gagnerait à être complété par une disposition prévoyant l'obligation pour le Gouvernement de communiquer aux Chambres, à bref délai pour que cela soit utile, tout amendement sur le point d'être adopté conformément aux articles 15 ou 16.

2. La portée des annexes spécifiques, et la procédure selon laquelle la Belgique entend, à l'avenir, être liée par celles-ci (le cas échéant, puisque la question est actuellement réservée), devraient être explicitées dans l'exposé des motifs. De la sorte, l'assentiment au protocole d'amendement sera donné par les Chambres en connaissance de cause. En tout cas, il ne se concevrait pas que ces annexes ne soient pas soumises à l'assentiment du législateur.

---

(2) En ce sens, voyez par exemple l'article 2, alinéa 2, du projet de loi portant assentiment à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dans sa version soumise à la sanction royale (Chambre des Représentants, Doc. 50 1971/003).

3. Afin de respecter la terminologie du protocole auquel il est porté assentiment, il convient d'omettre, dans l'intitulé et à l'article 2 du projet, les mots : "adoptée par l'Organisation Mondiale des Douanes le 25 septembre 1974". Il convient, en outre, de noter que la Convention a été faite à Kyoto, le 18 mai 1973; la date du 25 septembre 1974 est celle de son entrée en vigueur sur le plan international [3].

---

(3) Pour ce qui concerne la Belgique, et selon les informations données lors de sa publication au Moniteur belge du 10 novembre 1978, la Convention de Kyoto a été signée le 28 juin 1974, sous réserve de ratification. Le dépôt des instruments de ratification a eu lieu le 20 octobre 1975 et la Convention est entrée en vigueur le 20 janvier 1976.

Onderzoek van het ontwerp

1. De artikelen 15 en 16 van de Overeenkomst voorzien in bijzondere procedures voor de goedkeuring van wijzigingen van de Overeenkomst of van de bijlagen ervan. Indien België daartegen geen bezwaar aantekent, kan het krachtens die bepalingen van de Overeenkomst gebonden zijn door de wijzigingen in kwestie, zonder dat het blijkbaar bijzondere formaliteiten hoeft te vervullen.

Kunnen die bepalingen aldus worden geïnterpreteerd dat ze vrijstelling verlenen van de verplichting om die wijzigingen ter goedkeuring voor te leggen aan de Kamers, zonder dat artikel 167, § 2, van de Grondwet wordt geschonden ?

De memorie van toelichting geeft geen uitleg op dat punt.

Weliswaar kan worden aangenomen dat in bepaalde omstandigheden de Kamers vooraf hun instemming betuigen met wijzigingen van een verdrag, maar opdat een zodanige voorafgaande instemming bestaanbaar zou zijn met artikel 167, § 2, van de Grondwet moeten de Kamers weten binnen welke grenzen die instemming wordt betuigd [1].

De artikelen 15 en 16 staan alle toekomstige wijzigingen van de Overeenkomst toe, zonder dat uitdrukkelijk enige grens wordt bepaald met betrekking tot de inhoud van de nieuwe materieelrechtelijke bepalingen die zouden worden aangenomen.

De procedurele garanties daarentegen zijn zeer duidelijk : een meerderheid van de Staten die partij zijn bij de Overeenkomst kan België niet dwingen in te stemmen met de voorgenomen wijzigingen.

(1) Zie in die zin Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-81, nr. 417; J.T., 1982, noot J. Verhoeven, blz. 565-567.

Zulks brengt mee dat indien het de bedoeling van de Regering is om de voorafgaande instemming te verkrijgen en de Kamers die procedure aanvaarden, er geen fundamenteel juridisch bezwaar bestaat om het ontwerp van wet aan te vullen met een bepaling, luidende :

"De wijzigingen van de Overeenkomst of van de bijlagen ervan, die met toepassing van de artikelen 15 of 16 van de Overeenkomst aangenomen worden, zonder dat België zich tegen de aanneming verzet, zullen volkomen gevolg hebben" [2].

Wat voorafgaat, doet niets af aan het feit dat met toepassing van de artikelen 15 en 16 wijzigingen kunnen worden aangenomen waarmee de Kamers in voorkomend geval niet kunnen instemmen.

Om het de Kamers mogelijk te maken de Regering ervan in kennis te stellen dat ze met een bepaalde wijziging niet instemmen, zou het derhalve verkieslijk zijn in het ontwerp een bepaling op te nemen waarbij de Regering verplicht wordt de Kamers, binnen een korte tijd opdat die maatregel dienstig zou zijn, iedere wijziging mee te delen die zal worden aangenomen overeenkomstig de artikelen 15 of 16.

2. De strekking van de specifieke bijlagen en de procedure volgens welke België in de toekomst daardoor gebonden wenst te zijn (in voorkomend geval, daar die aangelegenheid thans in beraad wordt gehouden), behoren expliciet te worden vastgelegd in de memorie van toelichting. Zodoende kunnen de Kamers met kennis van zaken hun instemming betuigen met het protocol tot wijziging van de Overeenkomst. Het is hoe dan ook niet aannemelijk dat die bijlagen niet ter fine van goedkeuring aan de wetgever worden voorgelegd.

---

(2) Zie in die zin bijvoorbeeld artikel 2, tweede lid, van het ontwerp van wet houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, in de lezing die aan de Koning ter bekrachtiging is voorgelegd (Kamer van volksvertegenwoordigers, doc. 50 1971/003).

3. Met inachtneming van de terminologie die wordt gebruikt in het protocol waarmee instemming wordt betuigd, moeten in het opschrift en in artikel 2 van het ontwerp de woorden "aangenomen door de Wereld Douane Organisatie op 25 september 1974," vervallen. Voorts dient erop te worden gewezen dat de Overeenkomst gedaan is te Kyoto, op 18 mei 1973; 25 september 1974 is de datum van inwerkingtreding ervan op internationaal niveau [3].

---

(3) Wat België betreft, is de Overeenkomst van Kyoto volgens de gegevens vermeld in het Belgisch Staatsblad van 10 november 1978, de datum van bekendmaking ervan, ondertekend op 28 juni 1974, onder voorbehoud van bekrachtiging. De akten van bekrachtiging zijn neergelegd op 20 oktober 1975 en de Overeenkomst is in werking getreden op 20 januari 1976.

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

J. JAUMOTTE, conseillers d'Etat,
Mesdames M. BAGUET, staatsraden,
Mevrouwen

B. VIGNERON, greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

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

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS