KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.092/VR
VAN 11 MEI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, verenigde kamers, op 6 april 2010 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Internationale Overeenkomst van 2006 inzake tropisch hout, gedaan te Genève op 27 januari 2006", heeft het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met de Internationale Overeenkomst van 2006 inzake tropisch hout, gedaan te Genève op 27 januari 2006. Het betreft een akkoord in opvolging van de Internationale Overeenkomst van 1994 inzake tropisch hout, gedaan te Genève op 26 januari 1994 [1].

2. Het gaat om een gemengd verdrag in de zin van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen [2], vermits de verbintenissen die uit het Internationaal Akkoord voortvloeien niet alleen betrekking hebben op de federale bevoegdheid inzake het multilaterale handelsbeleid (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 3/, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), doch ook op de gewestelijke bevoegdheid inzake de bossen (artikel 6, § 1, III, 4/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) [3].

---

[1]Volgens de gemachtigde is de wet houdende instemming met de Internationale Overeenkomst van 1994 inzake tropisch hout, en met de Bijlagen opgemaakt te Genève op 26 januari 1994 (voor de tekst van de wet, zie *Parl. St.* Kamer, DOC 50 0738/002, waarin wordt verwezen naar *Parl. St.* Kamer, DOC 50 0738/001), bekrachtigd en afgekondigd op 3 september 2000. De bekrachtigingsoorkonde (die mede een bekrachtiging voor Luxemburg inhield) werd op 15 maart 2002 ondertekend door de Koning, doch werd nooit door de Verenigde Naties geregistreerd. Noch de wet van 3 september 2000, noch de verdragstekst, noch de lijst gebonden staten blijken te zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

[2]Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, dat is aangenomen op basis van artikel 167, § 4, van de Grondwet en de artikelen 81 en 92*bis*, § 4*ter*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

[3]De omstandigheid dat de Overeenkomst tropisch hout betreft, sluit de bevoegdheid van de gewesten niet uit. De afdeling Wetgeving heeft immers voorheen reeds erop gewezen dat "[o]ok al kunnen de gewesten geen bepalingen van intern recht vaststellen in verband met gebiedsdelen die buiten hun grondgebied gelegen zijn, (...) die territoriale bevoegdheidsbeperking (toch) niet doorgetrokken (kan) worden op het

.../...

3. Uit de memorie van toelichting blijkt dat België de Internationale Overeenkomst op 25 april 2008 heeft ondertekend. Bovendien is toepassing gemaakt van artikel 38 van de Internationale Overeenkomst, dat een ondertekenende regering de mogelijkheid biedt een kennisgeving van voorlopige toepassing van de overeenkomst te doen [4].

3.1. Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken Parlementen hebben verkregen [5].

Met een voorlopige toepassing van de Overeenkomst wordt vooruit gelopen op die instemming en worden de Parlementen voor de keuze gesteld ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dit is een beperking op het recht van elk Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

---

internationaal vlak" (advies nr. 24.903/VR omtrent een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juni 1998 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982, en de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994, *Parl. St.* Senaat, nr. 1-796/1, 241).

[4]Artikel 38 van de Overeenkomst bepaalt dat een ondertekenende regering te allen tijde ter kennis van de depositaris kan brengen "dat zij deze Overeenkomst voorlopig zal toepassen overeenkomstig haar nationaal recht, hetzij vanaf het tijdstip waarop deze Overeenkomst overeenkomstig artikel 39 in werking treedt, hetzij vanaf een bepaalde datum indien deze Overeenkomst reeds in werking is getreden".

[5]Alhoewel artikel 167, § 3, van de Grondwet enkel betrekking heeft op de verdragen waarin aangelegenheden worden geregeld die uitsluitend tot de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid behoren, geldt de erin opgenomen regel, gelet op de onderlinge samenhang tussen de paragrafen 2 tot 4 van dat artikel, eveneens ten aanzien van de gemengde verdragen.

.../...

Bovendien is het zo dat, ook al heeft de instemming van de Parlementen tot gevolg dat het eerder tot stand gekomene wordt bevestigd, de overeenkomst in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden [6].

Het verdient dan ook aanbeveling in de toekomst te vermijden een verklaring van voorlopige toepassing te doen. Thans kan enkel worden aangeraden de parlementaire instemmingsprocedure zo snel mogelijk te starten en te voltooien.

3.2. De Raad van State heeft er reeds herhaaldelijk op gewezen [7] dat in zulk een geval in de ontworpen tekst een bijkomend artikel dient te worden ingevoegd luidens hetwelk de wet uitwerking zal hebben op de datum waarop de overeenkomst ten aanzien van België in werking is getreden. In dit geval is dat echter niet nodig, vermits de Internationale Overeenkomst nog niet in werking is [8].

---

[6] Dit is enkel niet het geval wanneer er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag aanwezig is.

[7] Zie onder meer: advies 15.613/2 van 19 september 1983 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 24 juli 1984 houdende goedkeuring van de Internationale Cacao-Overeenkomst 1980 en van de Bijlagen, gedaan te Genève op 19 november 1980 (*Parl. St.*, Senaat, 1983-1984, nr. 597/1, 7); advies 16.388/2 van 30 oktober 1984 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 3 februari 1986 houdende goedkeuring van de Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout 1983 en van de Bijlagen, opgemaakt te Genève op 18 november 1983 (*Parl. St.*, Senaat, 1984-1985, 794/1, 6); advies 29.217/4 van 19 mei 1999 over een voorontwerp van wet houdende instemming met de Internationale Overeenkomst van 1994 inzake tropisch hout, en met de Bijlagen, gedaan te Genève op 26 januari 1994 (*Parl. St.*, Senaat, 2 - 378/1, 40).

[8] Zie http://treaties.un.org/doc/publication/mtdsg/volume ii/chapter xix/xix-46.fr.pdf.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME P. LIENARDY,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. JAUMOTTE, W. VAN VAERENBERGH, L. DETROUX,	staatsraden,
Mevrouwen	A. BECKERS, C. GIGOT,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door Mevrouwen A. VAGMAN, auditeur, en A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.092/VR
DU 11 MAI 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambre réunies, saisi par le Ministre d'Affaires étrangères, le 6 avril 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours (*), sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux, fait à Genève le 27 janvier 2006", a donné l'avis suivant:

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux, fait a Genève le 27 janvier 2006. Il s'agit d'un accord destiné à succéder à l'Accord international de 1994 sur les bois tropicaux, fait à Genève le 26 janvier 1994 [1].

2. Il s'agit d'un traité mixte au sens de l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes [2] étant donné que les obligations qui découlent de l'Accord international n'ont pas seulement trait à la compétence fédérale en matière de politique commerciale multilatérale (article 6, § 1er, VI, alinéa 1er, 3/, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) mais également à la compétence régionale en matière de forêts (article 6, § 1er, III, 4/, de la loi spéciale du 8 août 1980) [3].

---

[1]Selon le délégué, la loi portant assentiment à l'Accord international de 1994 sur les bois tropicaux, et aux Annexes, faits à Genève le 26 janvier 1994 (pour le texte de la loi, voy. *Doc. parl.* Chambre, DOC 50 0738/002, faisant référence aux *Doc. parl.* Chambre, DOC 50 0738/001), a été sanctionnée et promulguée le 3 septembre 2000. L'instrument de ratification (qui comportait également la ratification pour le Luxembourg) a été signé par le Roi le 15 mai 2002 mais n'a jamais été enregistré par les Nations Unies. Ni la loi du 3 septembre 2000, ni le texte conventionnel ni la liste des États liés ne semblent avoir été publiés au Moniteur belge.

[2]Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, adopté sur le fondement de l'article 167, § 4, de la Constitution et des articles 81 et 92*bis*, § 4*ter*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

[3]Le fait que l'Accord concerne les bois tropicaux n'exclut pas la compétence régionale. En effet, comme l'a relevé précédemment la section de législation, "[m]ême si les régions ne peuvent prendre des dispositions de droit interne en ce qui concerne des zones situées en dehors de leur territoire, cette limitation territoriale de leurs compétences ne peut être étendue sur le plan international" (avis n/ 24.903/VR sur un avant-projet devenu la loi du 18 juin 1998 portant assentiment à la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, faite à Montego Bay le 10

décembre 1982 et l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994 (*Doc. parl.* Sénat, n/ 1 - 796/1, p. 241).

.../...

3. Il ressort de l'exposé des motifs que la Belgique a signé l'Accord international le 25 avril 2008. En outre, il a été fait application de l'article 38 de l'Accord international qui permet à un gouvernement signataire de notifier une application de l'Accord à titre provisoire [4].

3.1. En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Parlements concernés[5].

Une application à titre provisoire de l'Accord anticipe cet assentiment et place les Parlements devant l'alternative suivante : soit ratifier l'application à titre provisoire, soit, en cas de non-ratification, mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'Accord. Ceci restreint le droit de chaque Parlement d'apprécier librement s'il peut donner son assentiment ou pas.

En outre, même si l'assentiment des Parlements a pour effet de confirmer ce qui a été arrêté antérieurement, l'accord ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés [6].

Il est dès lors recommandé d'éviter à l'avenir de faire une déclaration d'application à titre provisoire. Dans l'état actuel des choses, on ne peut que recommander d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire.

---

[4]L'article 38 de l'Accord dispose qu'un gouvernement signataire peut à tout moment notifier au dépositaire "qu'il appliquera l'Accord à titre provisoire, en conformité avec ses lois et règlements, soit quand celui-ci entrera en vigueur conformément à l'article 39, soit, s'il est déjà en vigueur, à une date spécifiée".

[5]Bien que l'article 167, § 3, de la Constitution ne porte que sur les traités réglant des matières relevant exclusivement de la compétence communautaire ou régionale, la règle qu'il énonce s'applique également aux traités mixtes vu la corrélation entre les paragraphes 2 et 4 de cet article.

[6]Ce ne sera pas le cas uniquement s'il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour une application conforme au traité dans la pratique.

3.2. Comme l'a déjà fait observer à plusieurs reprises le Conseil d'État [7], il convient, en une telle occurrence, d'insérer dans le texte en projet un article supplémentaire aux termes duquel la loi produira ses effets à la date à laquelle l'accord est entré en vigueur à l'égard de la Belgique. En l'espèce, cela n'est toutefois pas nécessaire, l'Accord international n'étant pas encore en vigueur [8].

---

[7] Voir notamment l'avis 15.613/2 du 19 septembre 1983 sur un avant-projet devenu la loi du 24 juillet 1984 portant approbation de l'Accord international de 1980 sur le Cacao, et des Annexes, faits à Genève le 19 novembre 1980 (*Doc. parl.*, Sénat, 1983-1984, n**/** 597/1, p. 7); l'avis 16.388/2 du 30 octobre 1984 sur sur un avant-projet devenu la loi du 3 février 1986 portant approbation de l'Accord international de 1983 sur les bois tropicaux et des Annexes, faits à Genève le 18 novembre 1983 (*Doc. parl.*, Sénat, 1984-1985, 794/1, p. 6); avis 29.217/4 du 19 mai 1999 sur un avant projet de loi d'assentiment à l'Accord international de 1994 sur les bois tropicaux, fait à Genève le 26 janvier 1994 (*Doc. parl.* Sénat, 2-378/1, p. 40).

[8] Voir http://treaties.un.org/doc/publication/mtdsg/volume ii/chapter xix/xix-46.fr.pdf.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME, P. LIÉNARDY,	présidents de chambre,
	J. BAERT, J. JAUMOTTE, W. VAN VAERENBERGH, L. DETROUX,	conseillers d'État,
Mesdames	A. BECKERS, C. GIGOT,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par Mesdames A. VAGMAN, auditeur, et A. SOMERS, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A. BECKERS M. VAN DAMME