RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 55.178/1
van 26 februari 2014

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de Internationale Overeenkomst van 2006 inzake tropisch hout, gedaan te Genève op 27 januari 2006’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 55.178/1
du 26 février 2014

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant assentiment à l’Accord international de 2006 sur les bois tropicaux, fait à Genève le 27 janvier 2006’

Op 28 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Internationale Overeenkomst van 2006 inzake tropisch hout, gedaan te Genève op 27 januari 2006'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 februari 2014.

*

Le 28 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux, fait à Genève le 27 janvier 2006'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 20 février 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 février 2014.

*

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt tot het verlenen van instemming 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.

2. Er dient herinnerd te worden aan de opmerkingen die de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdende in verenigde kamers, in zijn advies 48.092/VR van 11 mei 2010 heeft gemaakt over het voorontwerp van wet dat ertoe strekte instemming te verlenen met dezelfde overeenkomst:

> "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[1], 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)[2].
>
> 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[3].
>
> 3.1. Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken Parlementen hebben verkregen[4].
>
> 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.

---

[1] *Voetnoot 2 uit het geciteerde advies*: 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.

[2] *Voetnoot 3 uit het geciteerde advies:* 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 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).

[3] *Voetnoot 4 uit het geciteerde advies:* 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".

[4] *Voetnoot 5 uit het geciteerde advies:* 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.

Dit is een beperking op het recht van elk Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

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[5].

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."

*

[5] *Voetnoot 6 uit het geciteerde advies:* 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.

1. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux, fait à Genève le 27 janvier 2006. Il s'agit d'un accord succédant à l'Accord international de 1994 sur les bois tropicaux, fait à Genève le 26 janvier 1994.

2. Il y a lieu de rappeler les observations formulées par le Conseil d'État, section de législation, siégeant en chambres réunies, dans son avis 48.092/VR du 11 mai 2010 sur un avant-projet de loi visant à porter assentiment au même accord :

> « 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 [1] 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) [2].
>
> 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 [3].
>
> 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 [4].
>
> 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 [5].

---

[1] *Note 2 de l'avis cité* : 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.

[2] *Note 3 de l'avis cité :* 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] *Note 4 de l'avis cité :* 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'.

[4] *Note 5 de l'avis cité :* 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.

[5] *Note 6 de l'avis cité :* 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.

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 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Marleen VERSCHRAEGHEN

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marnix VAN DAMME