



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.383/4
du 25 novembre 2015

advies 58.383/4
van 25 november 2015

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Gouvernement du Royaume de
Belgique et le Gouvernement
du Royaume-Uni de
Grande-Bretagne et d'Irlande
du Nord concernant le contrôle
d'immigration effectué sur les
trains circulant entre la
Belgique et le Royaume-Uni
empruntant la liaison fixe
transmanche, fait à Londres le
3 décembre 2013 et à Bruxelles
le 18 décembre 2013'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Overeenkomst tussen de
Regering van het Koninkrijk
België en de Regering van het
Verenigd Koninkrijk van
Groot-Brittannië en
Noord-Ierland, met betrekking
tot immigratiecontroles op het
treinverkeer tussen België en
het Verenigd Koninkrijk via de
vaste kanaalverbinding, gedaan
te Londen op 3 december 2013
en te Brussel op
18 december 2013'

Le 27 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant le contrôle d'immigration effectué sur les trains circulant entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche, fait à Londres le 3 décembre 2013 et à Bruxelles le 18 décembre 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 novembre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 novembre 2015.

*

Op 27 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, met betrekking tot immigratiecontroles op het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding, gedaan te Londen op 3 december 2013 en te Brussel op 18 december 2013'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 25 november 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 november 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

1. Aux termes de son intitulé, le traité auquel il est envisagé de porter assentiment est un 'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant le contrôle d'immigration effectué sur les trains circulant entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche, fait à Londres le 3 décembre 2013 et à Bruxelles le 18 décembre 2013'.

Quoiqu'il faille impérativement reproduire littéralement l'intitulé du traité dans l'intitulé et à l'article 2 de l'avant-projet, l'occasion est de nouveau mise à profit pour souligner que si ce sont, les Gouvernements compétents qui concluent les traités, ils le font toutefois au nom des personnes morales dont ils constituent le pouvoir exécutif ou pour lesquelles ils interviennent. En l'occurrence, les parties contractantes sont, dès lors, le Royaume de Belgique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ¹.

2. L'article 1^{er}, (5), de l'accord auquel il est envisagé de porter assentiment précise que la zone de contrôle, qui fait partie de la « zone de sécurité sécurisée » définie au point (4), sera « désignée de commun accord par les Parties contractantes ».

L'article 7 prévoit quant à lui ce qui suit :

« De commun accord entre les Parties contractantes le champ d'application du présent accord peut être élargi à d'autres passagers que ceux qui viennent de l'extérieur de la zone de sécurité sécurisée de la gare de Bruxelles-Midi et qui embarquent à bord d'un train à arrêts ».

Cette expression « de commun accord entre les parties contractantes » semble indiquer que l'intention serait de permettre aux Gouvernements ² de compléter l'accord ou d'élargir son champ d'application sans que ces modifications ne soient soumises à l'assentiment de la Chambre. Comme l'a déjà souligné la section de législation par le passé, il n'est pas

¹ Voir en ce sens l'avis 45.940/4 donné le 2 mars 2009 sur un projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur les transports routiers internationaux, signé à Moscou le 2 mars 2007' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1614/1, pp. 15-17) et l'avis 45.892/4 donné le 23 février 2009 sur un projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Canada sur la reconnaissance des permis de conduire, signé à Bruxelles le 14 décembre 2001'.

² La section de législation n'aperçoit pas l'effet utile des articles 1^{er}, (5), et 7 s'il s'agit uniquement de rappeler que les États contractants peuvent par la suite modifier l'accord en question dans le respect des procédures d'approbation respectives.

impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures d'un traité international, pour autant que certaines conditions soient remplies. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution, deux conditions doivent être réunies : il faut que l'assemblée législative concernée connaisse les limites des futures modifications et qu'elle indique expressément qu'elle donne son assentiment à ces modifications ³.

En l'espèce, tant l'article 1^{er}, (5), que l'article 7 contiennent suffisamment de précisions pour que l'on puisse considérer que la première condition est remplie.

Concernant la seconde condition, il peut y être satisfait en prévoyant dans l'avant-projet de loi une disposition supplémentaire rédigée comme suit :

« Art. 3. Les décisions prises de commun accord par les Gouvernements en application des articles 1^{er}, (5), et 7 sortiront leur plein et entier effet ».

OBSERVATION FINALE

Afin de permettre aux membres de la Chambre des représentants de délibérer en connaissance de cause, il conviendrait de les informer simultanément de la teneur du « traité fait à Cantorbéry le 12 février 1986 » auquel l'article 1^{er} de l'Accord se réfère. Il s'agit du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du nord concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe trans-Manche, fait à Cantorbéry le 12 février 1986, traité auquel le Royaume de Belgique n'est pas partie.

*

³ Voir l'avis 44.028/AG donné le 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', observation 28, pp. 355 et 356 (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 568/1, pp. 334-371) et, plus récemment, l'avis 54.691/4/VR donné le 20 janvier 2014 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention établissant l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, faite à Stockholm le 27 février 1995, telle qu'amendée le 24 janvier 2006' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1102, p. 12-13).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

1. Het verdrag waarmee instemming wordt verleend, is luidens het opschrift ervan een ‘Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, met betrekking tot immigratiecontroles op het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding, gedaan te Londen op 3 december 2013 en te Brussel op 18 december 2013’.

Hoewel het een verplichting is het opschrift van het verdrag letterlijk over te nemen in het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp, wordt de gelegenheid opnieuw te baat genomen om te onderstrepen dat verdragen weliswaar gesloten worden door de bevoegde regeringen, maar dat deze dit doen namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden. In het onderhavige geval zijn de verdragsluitende partijen derhalve het Koninkrijk België en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.¹

2. In artikel 1, (5), van de overeenkomst waarmee instemming wordt verleend, wordt aangegeven dat de controlezone, die deel uitmaakt van de “beveiligde veiligheidszone” die in punt (4) wordt gedefinieerd “in gemeenschappelijk overleg tussen de Overeenkomstsluitende Partijen [wordt] vastgelegd”.

Artikel 7 bepaalt zijnerzijds het volgende:

“Na onderling akkoord tussen de Overeenkomstsluitende Partijen kan deze Overeenkomst uitgebreid worden naar andere passagiers dan deze die van buiten de beveiligde veiligheidszone van het station Brussel-Zuid komen en aan boord gaan van een halt houdende trein.”

¹ Zie in die zin advies 45.940/4, gegeven op 2 maart 2009 over een wetsontwerp ‘houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Russische Federatie over het internationale wegvervoer, ondertekend te Moskou op 2 maart 2007’ (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1614/1, 15-17) en advies 45.892/4, gegeven op 23 februari 2009 over een wetsontwerp ‘houdende instemming met de Overeenkomst afgesloten tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Canada betreffende de erkenning van rijbewijzen, ondertekend te Brussel op 14 december 2001’.

Die uitdrukking “na onderling akkoord tussen de Overeenkomstsluitende Partijen” lijkt aan te geven dat het de bedoeling zou zijn om de regeringen² in staat te stellen de overeenkomst aan te vullen of het toepassingsgebied ervan uit te breiden zonder dat deze wijzigingen ter instemming aan de Kamer worden voorgelegd. Zoals de afdeling Wetgeving in het verleden reeds onderstreept heeft, is het voor de wetgever weliswaar niet onmogelijk om met toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, op voorwaarde dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: het is vereist dat de betrokken wetgevende vergadering de grenzen van de toekomstige wijzigingen kent en dat ze uitdrukkelijk aangeeft dat ze met die wijzigingen instemt.³

In casu zijn zowel artikel 1, (5), als artikel 7 nauwkeurig genoeg gesteld om ervan uit te kunnen gaan dat aan de eerste voorwaarde is voldaan.

Aan de tweede voorwaarde kan worden voldaan door in het voorontwerp van wet een extra bepaling op te nemen die luidt als volgt:

“Art. 3. De beslissingen die de Regeringen na onderling akkoord nemen met toepassing van de artikelen 1, (5), en 7 zullen volkomen gevolg hebben.”

² Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat het nut is van de artikelen 1, (5), en 7 als het alleen de bedoeling is eraan te herinneren dat de overeenkomstsluitende partijen de overeenkomst in kwestie achteraf kunnen wijzigen met inachtneming van de respectieve goedkeuringsprocedures.

³ Zie advies 44.028/AV, gegeven op 29 januari 2008 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007’, opmerking 28, p. 355 en 356 (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, 334-371) en, meer recentelijk, advies 54.691/4/VR, gegeven op 20 januari 2014 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag tot oprichting van het Internationaal Instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995, zoals gewijzigd op 24 januari 2006’ (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1102, 12-13).

SLOTOPMERKING

Om de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers in staat te stellen daarover met kennis van zaken te beraadslagen, zouden ze tegelijkertijd op de hoogte moeten worden gebracht van de strekking van het “Verdrag, gedaan te Canterbury op 12 februari 1986” waarnaar artikel 1 van de overeenkomst verwijst. Het gaat om het verdrag tussen de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake de bouw en de exploitatie door privé-concessionarissen van een vaste kanaalverbinding, gedaan te Canterbury op 12 februari 1986, waarbij het Koninkrijk België geen partij is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY