RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.659/3
van 12 juli 2018

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten, aangenomen te Séoul op 12 november 2012’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 63.659/3
du 12 juillet 2018

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment au Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, adopté à Séoul le 12 novembre 2012’

‡LW-CFHSLCHFG-GDGFJUQ‡

Op 5 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten, aangenomen te Séoul op 12 november 2012'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2018.

*

Le 5 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, adopté à Séoul le 12 novembre 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 26 juin 2018. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juillet 2018.

*

‡LW-CFHSLCHFG-GDGFJUQ‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Artikel 15 van de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake de bestrijding van het tabaksgebruik, aangenomen te Genève op 21 mei 2003,[2] heeft betrekking op de illegale handel in tabaksproducten en bevat een aantal engagementen van de verdragsluitende staten om ter zake allerlei maatregelen te nemen. Met het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten, aangenomen te Seoul op 12 november 2012, wordt beoogd meer concrete afspraken uit te werken. Er wordt onder meer voorzien in een vergunningenstelsel voor de productie, de import en de export van tabaksproducten en productieapparatuur, een regeling voor het wereldwijd volgen en traceren van tabaksproducten, verplichtingen inzake het bijhouden van registers en bepalingen over de verkoop via internet, telecommunicatie of andere nieuwe technologieën. Het Protocol bevat bepalingen over de strafbaarstelling van bepaalde gedragingen, de inbeslagneming en de verwijdering of vernietiging. Er zijn ook bepalingen over de informatie-uitwisseling voor verscheidene doeleinden, over wederzijdse administratieve bijstand en rechtshulp, alsook over uitlevering.

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers met het voormelde Protocol.

ONDERZOEK VAN HET PROTOCOL

Artikelen 38 en 39

3. De artikelen 38 en 39 van het Protocol voorzien in procedures tot wijziging van het Protocol en tot het aannemen en wijzigen van bijlagen bij het Protocol.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] De instemming bij deze Kaderovereenkomst werd verleend bij de wet van 13 september 2004 'houdende instemming met de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake de bestrijding van het tabaksgebruik, aangenomen te Genève op 21 mei 2003'.

‡LW-CFHSLCHFG-GDGFJUQ‡

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het verleden reeds opgemerkt heeft, is het voor de wetgever weliswaar niet onmogelijk om met zulke toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, op voorwaarde dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in verband met het Verdrag van Lissabon inzonderheid het volgende opgemerkt:

> "Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd.[3] De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen, doet niets af aan die vaststelling.[4]
>
> Zowel het Hof van Cassatie[5] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State[6] aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen[7] kennen en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."[8]

---

[3] *Voetnoot 57 van het geciteerde advies:* Zie de toepasselijke teksten onder (…) nr. 23 (…).

[4] *Voetnoot 58 van het geciteerde advies:* De meeste "overbruggingsclausules" bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

[5] *Voetnoot 59 van het geciteerde advies:* Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-1981, 808; J.T., 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

[6] *Voetnoot 60 van het geciteerde advies:* Zie o.m. advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl.St.* Senaat, 2001-02, nr. 2-1235/1, 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl.St.* W.G.R., 2003-04, nr. 575/1, 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.* Senaat, 2004-05, nr. 957/1).

[7] *Voetnoot 61 van het geciteerde advies:* Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

[8] Adv.RvS 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot 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, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 355-356; zie eveneens adv.RvS 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 juni 2012 'houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012', onder "Algemene opmerkingen", opmerking 1.2., *Parl.St.* Senaat, 2011-12, nr. 5 -1598/001, 40-41.

‡LW-CFHSLCHFG-GDGFJUQ‡

Uit artikel 38 blijkt dat wijzigingen van het Protocol kunnen worden overwogen en aangenomen door de Vergadering van de partijen, indien mogelijk bij consensus en desnoods bij een driekwartmeerderheid van de aanwezige stemgerechtigde partijen. Die wijzigingen worden ten aanzien van de partijen die de wijziging geaccepteerd hebben, van kracht op de negentigste dag na de datum waarop de depositaris een akte van aanvaarding heeft ontvangen van ten minste twee derden van de partijen. Ten aanzien van elke andere partij wordt de wijziging van kracht de negentigste dag na het deponeren van haar akte van aanvaarding bij de depositaris.

Artikel 39 voorziet in een zelfde procedure voor het aannemen en wijzigen van bijlagen bij het Protocol.

Gelet op het ruime toepassingsgebied ervan, dat betrekking heeft op elke wijziging van welke bepaling ook van het Protocol en voor het aannemen of wijzigen van eender welke bijlage bij het Protocol, kunnen deze artikelen slechts worden aanvaard indien ze aldus begrepen worden dat, alvorens de aangenomen bijlagen of de gewijzigde bijlagen of bepalingen van het Protocol van kracht kunnen worden, ze overeenkomstig artikel 167, § 2, van de Grondwet de voorafgaande instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers verkregen moeten hebben.

Bovendien moeten de aangenomen bijlagen of de gewijzigde bijlagen of bepalingen van het Protocol worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

*

‡LW-CFHSLCHFG-GDGFJUQ‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'article 15 de la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac, adoptée à Genève le 21 mai 2003 [2], concerne le commerce illicite de produits du tabac et contient un certain nombre d'engagements des États contractants à prendre diverses mesures en la matière. Le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, adopté à Séoul le 12 novembre 2012, vise à élaborer des accords plus concrets. Sont notamment prévus un système d'autorisation pour la production, l'importation et l'exportation de produits du tabac et de matériel de fabrication, un régime mondial de suivi et de traçabilité des produits du tabac, des obligations en matière de tenue de registres et des dispositions relatives à la vente sur Internet, par télécommunication ou au moyen de toute autre technologie nouvelle. Le Protocole contient des dispositions relatives à l'incrimination de certains comportements, à la saisie ainsi qu'à l'élimination ou à la destruction. Le Protocole comporte en outre des dispositions relatives à l'échange d'informations à diverses fins, à l'assistance administrative mutuelle et à l'entraide judiciaire ainsi qu'à l'extradition.

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner l'assentiment de la Chambre des représentants au Protocole précité.

EXAMEN DU PROTOCOLE

Articles 38 et 39

3. Les articles 38 et 39 du Protocole prévoient des procédures visant à amender le Protocole ainsi qu'à adopter et amender des annexes à celui-ci.

Certes, ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a déjà observé par le passé, il n'est pas impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures d'un traité international, pour autant que certaines conditions soient remplies. Ainsi, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a notamment relevé à l'occasion du Traité de Lisbonne ce qui suit :

> « Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs à des organes européens pour modifier un certain nombre de dispositions, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] L'assentiment à cette Convention-cadre a été donné par la loi du 13 septembre 2004 'portant assentiment à la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la Santé pour la lutte antitabac, adoptée à Genève, le 21 mai 2003'.

‡LW-CFHSLCHFG-GDGFJUQ‡

fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment [3]. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité ne change rien à cette constatation [4].

Tant la Cour de cassation [5] que la section de législation du Conseil d'État [6] admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à une modification à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies: il faut que les Chambres législatives et, le cas échéant, les Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures modifications [7] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications » [8].

Il ressort de l'article 38 que des amendements au Protocole peuvent être envisagés et adoptés par la Réunion des Parties, si possible par consensus et au besoin par une majorité des trois-quarts des Parties présentes et votantes. Ces amendements entrent en vigueur pour les Parties qui les ont acceptés le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date de réception, par le Dépositaire, des instruments d'acceptation déposés par les deux tiers au moins des Parties. Ils entrent en vigueur à l'égard de toute autre Partie le quatre-vingt-dixième jour qui suit le dépôt par ladite Partie, auprès du Dépositaire, de son instrument d'acceptation.

L'article 39 prévoit une procédure identique pour l'adoption d'annexes au Protocole et les amendements à celles-ci.

Compte tenu de leur large champ d'application, qui porte sur tout amendement à toute disposition du Protocole et sur l'adoption ou l'amendement de toute annexe à celui-ci, ces articles ne peuvent être admis que s'ils sont interprétés en ce sens que préalablement à leur entrée en vigueur, les annexes adoptées ou les annexes ou dispositions amendées du Protocole doivent avoir reçu l'assentiment préalable de la Chambre des représentants, conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution.

---

[3] *Note 57 de l'avis cité* : Voir les textes applicables sous le n° 23 (…).

[4] *Note 58 de l'avis cité :* La plupart des « clauses-passerelle » prévoient que les décisions sont prises à l'unanimité. Tel n'est toutefois pas le cas des décisions envisagées par les articles 98, 107, paragraphe 2, c), 129, paragraphe 3, 281, deuxième alinéa, et 300, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[5] *Note 59 de l'avis cité* : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417; J.T., 1982, 565, et la note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

[6] *Note 60 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis n° 33.510/3 du 28 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 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, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); l'avis n° 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003/04, n° 575/1, p. 10); l'avis n° 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n° 957/1).

[7] *Note 61 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

[8] Avis C.E. 44.028/AG du 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, (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-568/1, pp. 355-356); voir également l'avis C.E. 51.151/VR, donné le 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012', sous « Observations générales », observation 1.2, (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 40-41).

‡LW-CFHSLCHFG-GDGFJUQ‡

En outre, les annexes adoptées ou les annexes ou dispositions amendées du Protocole devront être publiées au *Moniteur belge*.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Jan SMETS

‡LW-CFHSLCHFG-GDGFJUQ‡