ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Communications, le 20 juillet 1967, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport", a donné le 28 juillet 1967 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, de 20e juli 1967 door de Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer", heeft de 28e juli 1967 het volgend advies gegeven :

A la différence de ce qui est dit dans la première phrase de l'exposé des motifs, le projet de loi n'a pas pour "but unique" de rendre possible , d'une manière prompte et efficace, la mise en oeuvre "des traités internationaux qui lient la Belgique".

Son objet est à la fois plus restreint et plus large. Il est plus restreint, en ce sens qu'il ne concerne que l'exécution des actes internationaux "en matière de transports par route, par chemin de fer ou par voie navigable". Il est plus large, en ce sens qu'il tend à habiliter le Roi à prendre toute mesure nécessaire pour assurer l'exécution, en matière de transports, soit des traités internationaux, soit "des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci" et qu'il attache une sanction pénale à l'inobservation de ces mesures.

Au sens littéral, l'expression de l'article 1er "obligations résultant des traités et des actes pris en vertu de ceux-ci" doit être interprétée comme ne visant que les seuls traités ou actes internationaux énonçant des obligations. Cette interprétation n'est cependant pas conforme à celle de l'exposé des motifs qui, dans son commentaire de l'article 1er du projet, relève que le Roi pourra prendre les arrêtés nécessaires en vue de donner effet à des simples "recommandations" prises en vertu de traités internationaux. Ce passage de l'exposé des motifs n'est conciliable avec le texte de l'article 1er que s'il se réfère aux seules recommandations édictées par la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

.../...

Il résulte des considérations qui précèdent que la portée exacte du projet doit être précisée et que toute discordance entre le texte et l'exposé des motifs doit être éliminée.

+

\+ +

S'il est exact qu'une jurisprudence ancienne, dont témoigne tout particulièrement l'arrêt de la Cour de Cassation du 4 juillet 1872 (Pas. I-399 et conc. conf. de M. le Procureur général FAIDER), a assimilé le traité approuvé par la loi à la loi elle-même et en a déduit cette conséquence que le Roi puise dans l'article 67 de la Constitution le pouvoir d'assurer l'exécution des traités qui ont reçu l'assentiment des Chambres législatives, il n'est pas moins certain que cette jurisprudence a été abandonnée et qu'elle ne trouve plus guère d'appui dans la doctrine.

L'évolution jurisprudentielle et doctrinale a contribué, depuis 1872, à mieux mettre en lumière la différence de nature entre le traité et la loi en analysant en un acte de haute tutelle la portée de l'assentiment que les Chambres législatives donnent aux traités.

A l'heure actuelle, la doctrine s'accorde à reconnaître que l'exécution, par voie réglementaire, des normes contenuesdans les traités n'est possible que lorsque la mesure d'exécution que le Roi s'apprête à prendre relève des pouvoirs propres du Roi ou lorsqu'elle trouve un fondement légal soit dans une disposition expresse de la loi d'assentiment, soit dans une loi distincte. Cette opinion est confirmée par la pratique législative où l'on relève un certain nombre de lois qui ont expressément habilité le Roi

à prendre les mesures nécessaires à l'exécution de traités spécifiquement désignés. Occasionnellement , de telles lois ont habilité le Roi à déroger, dans la matière faisant l'objet de la délégation, aux lois existantes. Tel est le cas, notamment , de la loi du 19 mars 1964 portant approbation de la Convention de Londres du 29 mars 1962 qui porte création d'une organisation européenne pour la construction de lanceurs d'engins spatiaux.

La loi en projet recourt à ce procédé et constitue, à ce titre, une loi de pouvoirs spéciaux. Il appartiendra au législateur lui-même d'en apprécier l'opportunité. Au Conseil d'Etat il revient uniquement d'attirer son attention sur le caractère extrêmement large de la délégation envisagée. L'étendue de cette délégation ressort suffisamment du texte de l'article 1er du projet qui, en matière de transports internationaux, habilite le Roi à prendre "toute mesure" dérogatoire aux lois en vigueur pour assurer l'exécution de tout traité ou de tout acte pris en vertu d'un traité. On observera, à ce propos, que la matière des transports internationaux est régie par un très grand nombre de traités, bilatéraux ou multilatéraux, et non seulement par ceux dont fait état l'exposé des motifs.

Le Conseil d'Etat estime que si la Constitution ne s'oppose pas à l'octroi au Roi de pouvoirs spéciaux en vue de lui permettre de prendre les mesures nécessaires à l'exécution d'obligations édictées par des traités ou par des actes pris régulièrement en exécution des traités et si un effort d'uniformisation se recommande en la matière, les lois procédant à de telles délégations doivent cependant être rédigées avec précision, spécialement lorsque, comme en l'espèce, les mesures prises par le Roi sont assorties de sanctions pénales. Semblable précision

.../...

peut être atteinte, notamment, par l'énonciation limitative des traités dans le cadre desquels la délégation pourra produire ses effets. Elle peut également être atteinte en limitant la portée de la délégation aux seules normes de caractère self-executing contenues dans les traités et les actes pris en exécution des traités, pour autant que l'exécution de ces normes n'ait pas été confiée en monopole à un organe de caractère supranational.

Au point de vue des exigences de la coordination législative, il y a lieu d'observer que le Roi possède, dès à présent, certains des pouvoirs que le projet propose de lui attribuer. En vue d'éviter les contestations auxquelles pourraient donner naissance les arrêtés d'exécution, quant à leur fondement légal, il serait préférable, soit d'exclure du champ d'application de la loi en projet les délégations consenties en vertu de lois antérieures, soit d'abroger expressément celles-ci.

En conséquence, le Conseil d'Etat est d'avis que le projet devrait être soumis à un nouvel examen.

Het wetsontwerp heeft niet, zoals de eerste volzin van de memorie van toelichting zegt,"uitsluitend tot doel" een spoedige en doelmatige toepassing van de "internationale verdragen waardoor België gebonden is" mogelijk te maken.

Zijn opzet is tegelijk beperkter en ruimer. Beperkter in die zin, dat het alleen de toepassing van de internationale akten "inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg" op het oog heeft. Ruimer doordat het de Koning bevoegdheid bedoelt te verlenen tot het vaststellen van welke maatregel ook die nodig is om terzake van vervoer de toepassing van de internationale verdragen of "van de krachtens deze laatste genomen internationale akten" te verzekeren, en doordat het op de niet-naleving van die maatregelen een strafrechtelijke sanctie stelt.

Artikel 1 heeft het over de "verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten". Letterlijk moet dat zo worden geïnterpreteerd, dat daar alleen onder vallen de verdragen of internationale akten waarin verplichtingen zijn geformuleerd. Die interpretatie strookt niet met die welke in de memorie van toelichting is gegeven. Daar wordt, met name in de commentaar bij artikel 1 van het ontwerp, opgemerkt, dat de Koning ook bevoegdheid krijgt tot het vaststellen van de besluiten die nodig zijn om zuivere "aanbevelingen", krachtens de internationale verdragen verstrekt, uitwerking te geven. Die passus uit de memorie van toelichting is met de tekst van artikel 1 maar bestaanbaar in zover de aanbevelingen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal worden bedoeld.

Uit dit alles blijkt, dat de strekking van het ontwerp verduidelijking behoeft en dat iedere discrepantie tussen de tekst van het ontwerp en de memorie van toelichting moet worden weggewerkt.

\+

\+ \+

Een al oude rechtspraak, die vooral tot uiting komt in het arrest van het Hof van cassatie van 4 juli 1872 (Pas. I-399 en eensl. conc. van procureur-generaal FAIDER), moge de door de wet goedgekeurde verdragen op één lijn hebben gesteld met de wet zelf en daaraan de gevolgtrekking hebben vastgeknoopt, dat de Koning aan artikel 67 van de Grondwet de bevoegdheid ontleent om te voorzien in de uitvoering van de verdragen die de instemming van het Parlement hebben gekregen; die rechtspraak is echter duidelijk achterhaald en vindt nu welhaast geen steun meer in de rechtsleer.

Rechtspraak en rechtsleer zijn sedert 1872 zo geëvolueerd, dat het verschil in aard tussen verdrag en wet duidelijker naar voren is gekomen, doordat men namelijk de instemming van de Wetgevende Kamers met een verdrag als een handeling van hoger toezicht is gaan zien

De auteurs zijn het er thans over eens, dat de normen die in verdragen vervat liggen, alleen dan bij wege van verordening kunnen worden uitgevoerd als de uitvoeringsmaatregel die de Koning gaat vaststellen, tot zijn specifieke bevoegdheid behoort of rechtsgrond vindt hetzij in een uitdrukkelijke bepaling van de instemmingswet hetzij in een aparte wet. De wetgevin praktijk is die zienswijze komen bevestigen. Er zijn

inderdaad een aantal wetten aan te wijzen die de Koning uitdrukkelijk bevoegdheid hebben verleend om de maatregelen vast te stellen welke voor de uitvoering van wel bepaalde verdragen zijn vereist. Soms zelfs hebben zulke wetten de Koning gemachtigd om, op het door de delegatie bestreken gebied, van de bestaande wetten af te wijken. Dat is met name het geval geweest met de wet van 19 maart 1964 houdende goedkeuring van het Verdrag van Londen van 29 maart 1962 tot oprichting van een Europese Organisatie voor de vervaardiging van dragers voor ruimtevoertuigen.

Ook de ontwerp-wet gaat op die manier te werk en is als zodanig een delegatiewet. Aan de wetgever zelf zal het staan, uit te maken of dat opportuun is. De Raad van State dient er alleen op te wijzen, hoe bijzonder ruim de voorgenomen delegatie is. Dat blijkt al voldoende uit de tekst van artikel 1, die de Koning machtigt om terzake van internationaal vervoer "alle vereiste maatregelen", ook al wijken die af van de geldende wetten, vast te stellen om te voorzien in de uitvoering van enig verdrag of van enige krachtens een verdrag vastgestelde akte. Hierbij zij opgemerkt, dat het internationaal vervoer door een zeer groot aantal bilaterale of multilaterale, en niet alleen door de in de memorie van toelichting opgesomde verdragen geregeld is.

De Grondwet verzet er zich stellig niet tegen, da de Koning bijzondere machten krijgt om de maatregelen te nemen die nodig zijn voor het nakomen van verplichtingen bepaald in verdragen of in ter uitvoering daarva regelmatig vastgestelde akten, en het verdient zeker a beveling terzake naar eenvormigheid te streven. De Ra van State is echter de mening toegedaan, dat zulke de gatiewetten met uiterste nauwkeurigheid moeten worder

geredigeerd, vooral dan wanneer, zoals hier het geval is, aan de door de Koning vastgestelde maatregelen strafrechtelijke sancities worden verbonden. Men kan daartoe onder meer komen door een beperkende opsomming te geven van de verdragen binnen wier sfeer de delegatie werkzaam kan zijn, of ook nog door de delegatie te beperken tot die normen uit de verdragen of ter uitvoering daarvan vastgestelde akten, die "self executing" zijn, voor zover althans de uitvoering van bedoelde normen niet bij uitsluiting aan een supranationaal lichaam is opgedragen.

In verband met de eisen van de **wetgevingstechnische** coördinatie moet nog worden opgemerkt, dat de Koning sommige bevoegdheden die het ontwerp hem wil verlenen, nu al bezit. Wil men mogelijke **betwistingen** in verband met de rechtsgrond van de uitvoeringsbesluiten voorkomen, dan zal men er goed aan doen, ofwel de krachtens vroegere wetten verleende delegatie buiten de werkingssfeer van de ontwerpwet te houden, ofwel die wetten uitdrukkelijk op te heffen.

De Raad van State adviseert dan ook, het ontwerp opnieuw ter hand te nemen .

La chambre était composée de

Messieurs : F. LEPAGE, président du Conseil d'Etat,

J. COYETTE, conseillers d'Etat,
Ch. SMOLDERS,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
G. ARONSTEIN,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : voorzitter van de Raad van State,

staatsraden,

bijzitters van de afdeling wetgeving,

adjunct-griffier, griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. P. MAROY, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. F. LEPAGE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. MAROY, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) F. LEPAGE.