ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 25 septembre 1979 d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation des décisions des Représentants des Gouvernements des Etats membres de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, réunis au sein du Conseil, des 30 octobre 1978 et 9 avril 1979, portant attribution à cette Communauté de recettes supplémentaires pour 1978 et 1979", a donné le 3 mars 1980 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 25e september 1979 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over ee ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de besluiten van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, in het kader van de Raad bijeen, van 30 oktober 1978 en 9 april 1979, inzake de toekenning van aanvullende ontvangsten voor 1978 en 1979 aan deze Gemeenschap", heeft de 3e maart 1980 het volgend advies gegeven

Selon son intitulé, la loi en projet a pour but d'approuver deux décisions des représentants des gouvernements des Etats membres de la C.E.C.A., réunis au sein du Conseil. A cet effet, l'article unique du projet dispose que "les Décisions des Représentants ... sortiront leur plein et entier effet".

Cette dernière formule est celle qui est utilisée pour donner l'assentiment des Chambres législatives aux traités, dans les cas où cet assentiment est requis par l'article 68, alinéa 2, de la Constitution.

On est dès lors conduit à s'interroger sur la nature des "décisions" qui sont soumises à approbation.

+

Les représentants des gouvernements des Etats membres, bien que "réunis au sein du Conseil" ne constituent ni un organe ni une institution, prévu par le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

La catégorie des "décisions des représentants des gouvernements des Etats membres de la C.E.C.A., réunis au sein du Conseil" est née empiriquement, le 8 décembre 1954, au cours de la 21ème session du Conseil spécial de Ministres de la C.E.C.A.,

.../...

en vue d'exécuter certaines obligations que l'article 69 du traité C.E.C.A. met à la charge des Etats membres. Depuis lors, cette procédure est utilisée couramment" (Ch. A. MORAND, La législation dans les communautés européennes, Paris L.G.D.J. 1968, p. 78). Cette catégorie d'acte a, dans la suite, été consacrée formellement par l'article 3 de l'acte d'adhésion du 22 janvier 1972, aux termes duquel les nouveaux Etats membres ont accepté en bloc "les décisions et accords convenus par les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil".

Selon la majorité des auteurs, il ne s'agit pas d'actes communautaires au sens propre du terme, mais d'actes adoptés par les représentants des Etats membres "constitués non pas en Conseil, mais en réunion diplomatique" (P. PESCATORE, L'ordre juridique des Communautés européennes - Etude des sources du droit communautaire - Cours à l'Université de Liège - 2e édition, 1973, p. 139). Ces actes ont pour objet, soit d'exécuter les traités de base, soit de convenir d'une action conjointe dans un domaine échappant à la compétence du Conseil comme tel, soit même d'apporter certains "compléments aux traités".

En général, ces décisions sont destinées à créer des effets de droit, mais elles peuvent également n'avoir qu'une portée politique et revêtir le caractère de déclarations, de résolutions ou de programmes. Pour déterminer leur portée exacte, il faut en analyser les termes et s'attacher notamment à l'article final qui, s'agissant de décisions

.../...

destinées à lier les Etats membres, est traditionnellement libellé comme suit : "Les Etats membres prennent les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente décision".

La doctrine est aujourd'hui unanime à voir dans ces décisions des "accords en forme simplifiée" dont la validité repose sur le droit international, ce qui a pour conséquence "que de telles décisions ne peuvent être prises autrement que par accord mutuel des Etats membres, conformément au principe de l'égalité souveraine des Etats" (P. PESCATORE, op. cit., p. 140 et, dans le même sens, MORAND, op. cit., p. 91; P.H. TEITGEN et H. LERGUILLON : Mécanismes juridiques assurant la mise en oeuvre de la législation communautaire par les autorités législatives et exécutives nationales - 3e colloque de droit européen - Rapport français, pp. 105-106; Carlo Corti GIALDANO, dans "Studi di dirito europeo in onore di Ricardo Monaco", Milano, Giufre, 1977, p. 179).

Dans l'ordre international, le caractère obligatoire de tels accords est la conséquence de la souveraineté des Etats. La Cour internationale de justice a eu l'occasion de le rappeler récemment lorsque, dans l'affaire gréco-turque relative au plateau continental de la mer Egée, elle a admis qu'un simple communiqué de presse pouvait constituer un accord obligatoire. La Cour s'est exprimée dans les termes suivants :

.../...

"Sur la question de forme, la Cour peut se borner à faire observer qu'il n'existe pas de règle de droit international interdisant qu'un communiqué conjoint constitue un accord international destiné à soumettre un différend à l'arbitrage ou au règlement judiciaire (voir les articles 2, 3 et 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités). En conséquence, que le communiqué de Bruxelles du 31 mai 1975 constitue ou non un tel accord dépend essentiellement de la nature de l'acte ou de la transaction dont il fait état; on ne règle pas la question en invoquant la forme de communiqué donnée audit acte ou à ladite transaction" (C.I.J., Arrêt du 19 décembre 1978, Rec. 1978, n° 96, p. 39).

Dans l'ordre juridique interne, la licéité des accords en forme simplifiée est consacrée tantôt par des textes constitutionnels exprès (France, Constitution de la République, 1958, art. 52, al. 2; Pays-Bas, 28 juin 1953, art. 60-1 et autres textes constitutionnels cités par P. SMETS : La conclusion des accords en forme simplifiée, Bruxelles, BRUYLANT, 1969, p. 63), tantôt par la pratique et la jurisprudence (Etats-Unis d'Amérique - Grande Bretagne). En Belgique, la jurisprudence et la doctrine n'ont jamais mis en doute la compatibilité avec l'article 68 de la Constitution, des accords en forme simplifiée conclus sans intervention expresse du Roi. La Cour de cassation et le Conseil d'Etat se sont bornés à rappeler qu'en vertu de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, il est des dispositions conventionnelles internationales qui n'ont

.../...

d'effet dans l'ordre juridique belge que pour autant qu'elles aient été soumises à l'assentiment des Chambres législatives (Cass. 17 avril 1840, Pas. 1839-1840, 369; Cass. 25 nov. 1955, Pas. 1956, I, 291 et concl. de M. F. DUMON, Avocat général; J.T., 1956, 340,et note P. DE VISSCHER; C.E. 26 septembre 1952, n° 1833, en cause BOYENS et n°s 1834-1835, en cause DUTILLEUX).

+

+ +

Il ressort du texte même des décisions des représentants des Etats membres de la C.E.C.A., réunis au sein du Conseil, que le projet tend à soumettre à l'assentiment des Chambres législatives, que ces décisions ont pour objet d'obliger internationalement l'Etat belge. Au sens de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, il s'agit d'engagements qui sont de nature à "grever l'Etat".

Le projet étant présenté aux Chambres législatives sous la responsabilité de trois ministres, parmi lesquels figure le Ministre des Affaires étrangères, il y a lieu de présumer que l'engagement international a été contracté, au nom de l'Etat belge, par un représentant qualifié à cette fin.

Cette présomption est, en outre, consacrée par l'article 7, 1. de la Convention de Vienne sur le

.../...

droit des traités, disposition aux termes de laquelle :

"Une personne est considérée comme représentant un Etat pour l'adhésion ou l'authentification du texte d'un traité ou pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité :

a. si elle produit des pleins pouvoirs appropriés; ou

b. s'il ressort de la pratique des Etats intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient l'intention de considérer cette personne comme représentant l'Etat à ces fins et de ne pas requérir la présentation des pleins pouvoirs".

Naar luid van haar opschrift strekt de ontwerp-wet tot goedkeuring van twee besluiten van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten van de E.G.K.S., in het kader van de Raad bijeen. Daartoe bepaalt het enig artikel van het ontwerp : "De Besluiten van de Vertegenwoordigers ... zullen volkomen uitwerking hebben".

De gebruikte formule is die waarmede de Wetgevende Kamers hun instemming verlenen aan verdragen, wanneer die instemming vereist is door artikel 68, tweede lid, van de Grondwet.

Dat noopt tot vragen omtrent de aard van de ter goedkeuring voorgelegde "besluiten".

+

De vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten, ook al zijn zij "in het kader van de Raad bijeen", vormen noch een orgaan, noch een instelling waarin voorzien is door het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.

De categorie van de "besluiten van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten van de E.G.K.S., in het kader van de Raad bijeen", is empirisch ontstaan, op 8 december 1954, tijdens de 2le zitting van de Bijzondere Raad van Ministers van de E.G.K.S., met het oog op het nakomen van bepaalde verplichtingen welke artikel 69 van het E.G.K.S.-verdrag aan de Lid-Staten oplegt. Sedertdien wordt die procedure geregeld toege-

.../...

past (Ch. A. MORAND, "La législation dans les communautés européennes", Paris, L.G.D.J. 1968, blz. 78). Die categorie van akten heeft nadien formeel bekrachtiging gevonden in artikel 3 van de akte van toetreding van 22 januari 1972, luidens welke bepaling de nieuwe Lid-Staten "de door de vertegenwoordigers van de regeringen der Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, genomen besluiten en gesloten overeenkomsten" als één pakket aangenomen hebben.

Volgens de meeste auteurs gaat het niet om gemeenschapsakten in enge zin maar om akten die zijn aangenomen door de vertegenwoordigers van de Lid-Staten "constitués non pas en Conseil, mais en réunion diplomatique" (P. PESCATORE,"L'ordre juridique des Communautés européennes - Etude des sources du droit communautaire - Cours à l'Université de Liège", 2e uitgave 1973, blz. 139). Die akten hebben tot doel, hetzij de basisverdragen uit te voeren, hetzij overeen te komen omtrent een gezamenlijk optreden op een gebied dat buiten de bevoegdheid van de Raad als zodanig valt, hetzij zelfs bepaalde aanvullingen aan de verdragen toe te voegen.

In het algemeen moeten die besluiten rechtsgevolgen teweegbrengen, maar zij kunnen ook alleen een politieke reikwijdte hebben en zich voordoen als verklaringen, resoluties of programma's. Wil men hun juiste reikwijdte bepalen, dan komt het erop aan de tekst ervan te ontleden en inzonderheid te letten op het slotartikel dat, daar het gaat om besluiten die de Lid-Staten moeten verbinden, traditioneel als volgt luidt : "De Lid-Staten treffen de voorzieningen nodig voor de uitvoering van dit besluit".

.../...

De rechtsleer oordeelt thans eenparig dat die besluiten gezien moeten worden als akkoorden in vereenvoudigde vorm, waarvan de geldigheid op het internationale recht berust, hetgeen volgens P. PESCATORE (o.c. blz. 140), tot gevolg heeft "que de telles décisions ne peuvent être prises autrement que par accord mutuel des Etats membres, conformément au principe de l'égalité souveraine des Etats"; (zie in dezelfde zin MORAND, o.c. blz. 91; P.H. TEITGEN en H. LERGUILLON, "Mécanismes juridiques assurant la mise en oeuvre de la législation communautaire par les autorités législatives et exécutives nationales - 3e colloque de droit européen - Rapport français", blz. 105-106; Carlo Corti GIALDANO in "Studi di dirito europeo in onore di Ricardo Monaco", Milano, Giufre, 1977, blz. 179).

In de internationale orde is het verbindend karakter van zodanige akkoorden het gevolg van de soevereiniteit van de Staten. Het Internationale Hof van Justitie heeft nog onlangs de gelegenheid gehad daar aan te herinneren toen het in het Grieks-Turkse geschil betreffende het continentaal plat van de Egeïsche zee aannam dat een gewoon perscommuniqué een verbindend akkoord kon uitmaken. Het Hof stelde :

"Sur la question de forme, la Cour peut se borner à faire observer qu'il n'existe pas de règle de droit international interdisant qu'un communiqué conjoint constitue un accord international destiné à soumettre un différend à l'arbitrage ou au règlement judiciaire (voir les articles 2, 3 et 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités). En conséquence, que le communiqué de Bruxelles du 31 mai 1975 constitue ou non un tel accord dépend essentiellement de la nature de l'acte ou de la transaction dont il fait état; on ne règle pas la ques-

.../...

tion en invoquant la forme de communiqué donnée audit acte ou à ladite transaction" (Int. Hof Justitie, arrest 19 december 1978, Rec. 1978, nr. 96, blz. 39).

In de interne rechtsorde is de wettigheid van de akkoorden in vereenvoudigde vorm bevestigd, nu eens in uitdrukkelijke grondwetteksten (Frankrijk, "Constitution de la République", 1958, artikel 52, tweede lid; Nederland, 28 juni 1953, artikel 60-1 en andere grondwetteksten aangehaald door P. SMETS, "La conclusion des accords en forme simplifiée", Brussel, BRUYLANT, 1969, blz. 63), dan weer door de praktijk en de rechtspraak (Verenigde Staten van Amerika, Groot-Brittannië). In België hebben rechtspraak noch rechtsleer in twijfel getrokken dat de zonder uitdrukkelijke tussenkomst van de Koning gesloten akkoorden in vereenvoudigde vorm bestaanbaar zijn met artikel 68 van de Grondwet. Het Hof van Cassatie en de Raad van State hebben er alleen maar op gewezen dat er krachtens artikel 68, tweede lid, van de Grondwet internationale verdragsbepalingen zijn die in de Belgische rechtsorde slechts uitwerking hebben voor zover de instemming van de Wetgevende Kamers daarvoor is verkregen (Cass. 17 april 1840, Pas. 1839-1840, 369; Cass. 25 november 1955, Pas. 1956, I, 291, met concl. van advocaat-generaal F. DUMON, J.T. 1956, 340, met noot P. DE VISSCHER; R.S. 26 september 1952, nr. 1833, in zake BOYENS, en nrs 1834-1835, in zake DUTILLEUX).

+

\+ +

Uit de tekst zelf van de besluiten van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten van de E.G.K.S., in het kader van de Raad bijeen, waarvoor het ontwerp de instem-

ming van de Wetgevende Kamers wil verkrijgen, blijkt dat die besluiten tot doel hebben de Belgische Staat internationaal te verbinden. In de zin van artikel 68, tweede lid, van de Grondwet gaat het om verbintenissen die "de Staat zouden kunnen bezwaren".

Daar het ontwerp aan de Wetgevende Kamers wordt voorgelegd onder de verantwoordelijkheid van drie ministers, onder wie de Minister van Buitenlandse Zaken, mag ervan worden uitgegaan dat de internationale verbintenis in naam van de Belgische Staat is aangegaan door een daartoe bevoegde vertegenwoordiger.

Dat vermoeden wordt bevestigd door artikel 7, 1. van het Verdrag van Wenen op het verdragenrecht, luidende :

"Une personne est considérée comme représentant un Etat pour l'adhésion ou l'authentification du texte d'un traité ou pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité :

a. si elle produit des pleins pouvoirs appropriés; ou

b. s'il ressort de la pratique des Etats intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient l'intention de considérer cette personne comme représentant l'Etat à ces fins et de ne pas requérir la présentation des pleins pouvoirs".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

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

L. MATRAY, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. P. TAPIE.