ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, assemblée générale de la section de législation, saisi une première fois par le Ministre des Affaires étrangères, le 22 novembre 1991, et une deuxième fois par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 13 avril 1992, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant approbation de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, de l'Acte final, du Procès-verbal et de la Déclaration commune, signés à Schengen le 19 juin 1990", a donné le 1er juillet 1992 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, eerst op 22 november 1991 door de Minister van Buitenlandse Zaken en vervolgens op 13 april 1992 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken om advies verzocht over een voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek, betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, van de Slotakte, van het Protocol en van de Gemeenschappelijke Verklaring, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990", heeft op 1 juli 1992 het volgend advies gegeven :

La Convention d'application de l'Accord de Schengen, signée également à Schengen, le 19 juin 1990, après avoir énoncé une série de définitions (titre Ier), traite successivement de la suppression des contrôles aux frontières intérieures et de la circulation des personnes (titre II), de la police et de la sécurité (titre III), du système d'information Schengen (titre IV), du transport et de la circulation des marchandises (titre V), de la protection des données à caractère personnel (titre VI); elle institue un "Comité exécutif" pour son application (titre VII); enfin, dans ses dispositions finales, elle règle notamment les rapports entre la convention et d'autres traités internationaux (titre VIII).

Pareille convention doit être soumise à l'assentiment des Chambres législatives, conformément à l'article 68 de la Constitution.

Quand il s'agit, comme en l'espèce, de traités internationaux devant être soumis à l'assentiment des Chambres législatives, il est admis tant par la section de législation que par la section d'administration du Conseil d'Etat que les traités eux-mêmes, soit signés, soit en projet, ne doivent pas être soumis à l'avis de la section de législation. Conformément à l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation doit être consultée sur l'avant-projet de loi d'approbation, lequel devra être accompagné du texte du traité et de tous autres documents soumis à l'approbation des Chambres législatives.

L'examen de la section de législation du Conseil d'Etat belge ne porte qu'exceptionnellement sur les stipulations du traité lui-même; il se limite à quelques questions précises qui font, s'il y a lieu, l'objet d'observations (1).

En l'occurrence, deux questions ont retenu l'attention de la section de législation.

I.

La première est celle de la compatibilité de la convention faisant l'objet de l'avant-projet de loi d'approbation avec d'autres traités internationaux liant la Belgique.

---

(1) J. MASQUELIN, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, Bruxelles, Bruylant 1980, n° 191.
Ces questions sont les suivantes :

"1. L'instrument a-t-il été signé au nom du Roi par ses plénipotentiaires ? Dans le cas contraire, réserve-t-il l'entrée en vigueur définitive jusqu'à l'approbation des Chambres ou la ratification royale ?

2. L'instrument est-il de ceux qui doivent être soumis à approbation à raison de son mode de conclusion ou de la nature de ses stipulations ?

3. Ne contient-il aucune stipulation qui soit contraire à la Constitution ?

4. Ses stipulations nécessitent-elles des mesures législatives ou réglementaires internes d'adaptation, de transposition, d'habilitation ou d'exécution ?

5. La ratification, l'adhésion ou l'acceptation de l'instrument ne créera-t-elle pas un conflit de traités ?".

La convention consacre à ce problème deux dispositions à caractère général. Il s'agit de ses articles 134 et 135. Le premier prévoit que les dispositions de la convention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire - ce qui vise aussi bien l'état actuel du droit communautaire que ses développements futurs, en ce compris le Traité de Maastricht (2) - et le second, qu'elles s'appliquent sous réserve des dispositions de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'elle a été amendée par le Protocole de New-York du 31 janvier 1967.

En ce qui concerne plus particulièrement les dispositions de la convention relatives à la responsabilité pour le traitement des demandes d'asile - matière sensible - les Parties contractantes réaffirment, à l'article 28, leurs obligations découlant de la Convention de Genève. Une garantie supplémentaire résulte de l'article 29.4 qui confère à toute Partie contractante le droit d'assurer elle-même le traitement d'une demande d'asile.

---

(2) L'article 142 complète l'article 136. Voyez également l'article 136.2.

Certes, le Conseil d'Etat, section de législation, est bien conscient que la mise en oeuvre de la convention est susceptible de donner lieu à un certain nombre de difficultés et, notamment, à des conflits entre traités de droit international auxquels les dispositions précitées ne fournissent pas une réponse toute faite. Il est également conscient que, s'agissant d'une convention conclue entre plusieurs Etats membres des Communautés européennes et ouverte à l'adhésion de tous les autres Etats membres (article 140), il eût sans doute été préférable de ne pas laisser au seul Comité exécutif que la convention institue, le soin de veiller à son application correcte (article 131), mais de prévoir également un contrôle juridictionnel commun. Selon le Conseil d'Etat, section de législation, ces difficultés ne sont toutefois pas une raison suffisante pour déclarer certaines dispositions de la convention incompatibles avec d'autres conventions internationales liant la Belgique.

II.

La seconde question est celle de savoir si la convention soumise à l'approbation du Parlement ne contient pas des stipulations qui seraient contraires à la Constitution. Elle se pose plus particulièrement à propos des pouvoirs que la convention attribue au Comité exécutif.

Ainsi qu'on l'a déjà relevé, la convention institue en son article 131, un Comité exécutif, qui a pour mission générale de veiller à son "application correcte", sans préjudice des compétences particulières que la convention attribue audit comité.

Ces compétences particulières ont des objets diversifiés d'importance variable. C'est ainsi que le comité aura à statuer sur les questions suivantes :

- les modalités du franchissement des frontières extérieures (convention, article 3, § 1er);

- la détermination des documents permettant le franchissement de la frontière par un étranger (article 5, § 1er, a);

- la fixation des modalités du contrôle et de la surveillance des frontières (article 6, § 3, et article 8);

- les modalités d'application du régime du visa uniforme (article 12);

- l'adoption des règles communes pour l'examen des demandes de visa, la durée de validité de ceux-ci, les droits à percevoir pour leur délivrance, les principes d'élaboration d'une liste commune des étrangers aux fins de non-admission, ... (article 17);

- la définition des critères et modalités pratiques appropriés pour la compensation entre les Parties contractantes, des déséquilibres financiers qui peuvent résulter de

l’obligation d’éloignement, lorsque cet éloignement ne peut se réaliser aux frais de l’étranger (article 24);

- la forme et le contenu du certificat, délivré ou authentifié par l’Etat de résidence, que doit produire, lors de tout contrôle, le voyageur transportant les stupéfiants et substances psychotropes nécessaires à son traitement médical, notamment quant à la durée de son voyage (article 75, § 2);

- la détermination des armes à feu prohibées, soumises à autorisation ou à déclaration (article 89);

- l’énumération des végétaux et produits végétaux pour lesquels il est renoncé aux contrôles et à la présentation des certificats phytosanitaires prévus par le droit communautaire (article 121, § 1er).

Pour exercer ses attributions particulières, comme pour remplir sa "mission générale de veiller à l’application correcte de la Convention", le Comité exécutif prend ses décisions selon les modalités définies à l’article 132 de la convention et, en particulier, à l’unanimité.

Les pouvoirs ainsi reconnus au Comité exécutif seraient, en raison de leur étendue et de l’usage qui pourrait en être fait, de nature à susciter certaines craintes et à appeler certaines réserves du point de vue du droit constitutionnel si, comme en a jugé le Conseil

constitutionnel de France (3), les décisions de ce comité n'étaient pas dépourvues de tout effet direct (4).

---

(3) Décision n° 91-294 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1991, Rev. fr. droit administratif, 1992, pp. 180 à 184. La décision est précédée d'un commentaire dû à la plume du doyen G. VEDEL.

Le Conseil constitutionnel se prononce comme suit sur les dispositions de la convention relatives au Comité exécutif :

"Considérant que le titre VII de la convention institue un Comité exécutif qui, indépendamment de compétences particulières qui lui sont limitativement attribuées, a pour mission générale de veiller à l'application correcte de ladite convention; qu'en vertu de l'article 132, chacune des parties contractantes dispose d'un siège au sein du Comité exécutif; qu'il est stipulé au même article que ce comité statue à l'unanimité;

Considérant que si la convention n'assujettit pas le Comité exécutif à un contrôle juridictionnel, son institution comme la définition de ses attributions ne sont pas contraires à la Constitution dès lors qu'aucune stipulation de la convention ne confère aux décisions de ce comité un effet direct sur les territoires des parties contractantes; que les mesures prises par les autorités françaises, à la suite des décisions dudit comité, seront elles-mêmes soumises au contrôle des juridictions françaises, dans le cadre de leurs compétences respectives;".

(4) Sur la notion d'applicabilité directe, voyez, notamment, J. VERHOEVEN, La notion d'"applicabilité directe" du droit international, Rev. b. dr. int. 1980-2, pp. 243 à 264 et F. RIGAUX, Le partage d'attributions entre le législateur et le juge, note sous Cass. 10 mai 1985 et 6 mars 1986, R.C.J.B. 1987, pp. 11 à 29, spécialement pp. 14 et 15 et, du même, Le droit successoral des enfants naturels devant le juge international et le juge constitutionnel, observations sous Cour européenne des droits de l'homme, 29 novembre 1991, Vermeire c/Royaume de Belgique, Rev. trim. des droits de l'homme 1992, pp. 215 à 225.

Le projet de loi d’approbation n’appelle pas d’autres observations.

De Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen, eveneens te Schengen ondertekend op 19 juni 1990, geeft eerst een aantal begripsomschrijvingen (titel I), en behandelt vervolgens de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en het personenverkeer (titel II), de politie en de veiligheid (titel III), het Schengen-informatiesysteem (titel IV), het vervoer en het goederenverkeer (titel V), en de bescherming van persoonsgegevens (titel VI); de overeenkomst stelt voor de toepassing ervan een "Uitvoerend Comité" in (titel VII); ten slotte regelt zij in de slotbepalingen inzonderheid de verbanden tussen de overeenkomst en andere internationale verdragen (titel VIII).

Een zodanige overeenkomst moet ingevolge artikel 68 van de Grondwet ter goedkeuring aan de Wetgevende Kamers worden voorgelegd.

Wanneer het, zoals in het onderhavige geval, internationale verdragen betreft die aan de Wetgevende Kamers ter goedkeuring moeten worden voorgelegd, wordt zowel door de afdeling wetgeving als door de afdeling administratie van de Raad van State aangenomen dat de verdragen zelf, ondertekend of ontworpen, niet om advies behoeven te worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving. Overeenkomstig artikel 3 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moet de afdeling wetgeving geraadpleegd worden over het voorontwerp van een goedkeuringswet, waarbij de tekst van het verdrag en alle overige stukken moeten worden gevoegd die aan de Wetgevende Kamers ter goedkeuring worden voorgelegd.

Het is uitzonderlijk dat het onderzoek van de afdeling wetgeving van de Belgische Raad van State betrekking heeft op het bepaalde in het verdrag zelf; het onderzoek beperkt zich tot enkele precieze vraagstukken, waarover indien nodig opmerkingen worden gemaakt (5).

In het onderhavige geval hebben twee vraagstukken de aandacht van de afdeling wetgeving getrokken.

---

(5) J. MASQUELIN, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, Brussel, Bruylant, 1980, nr. 191.
Deze vraagpunten zijn :

"1. L'instrument a-t-il été signé au nom du Roi par ses plénipotentiaires ? Dans le cas contraire, réserve-t-il l'entrée en vigueur définitive jusqu'à l'approbation des Chambres ou la ratification royale ?

2. L'instrument est-il de ceux qui doivent être soumis à approbation à raison de son mode de conclusion ou de la nature de ses stipulations ?

3. Ne contient-il aucune stipulation qui soit contraire à la Constitution ?

4. Ses stipulations nécessitent-elles des mesures législatives ou réglementaires internes d'adaptation, de transposition, d'habilitation ou d'exécution ?

5. La ratification, l'adhésion ou l'acceptation de l'instrument ne créera-t-elle pas un conflit de traités ?".

I.

Het eerste vraagstuk betreft de bestaanbaarheid van de in het voorontwerp van goedkeuringswet bedoelde overeenkomst met andere internationale verdragen waardoor België gebonden is.

De overeenkomst wijdt aan dit probleem twee bepalingen van algemene aard. Het betreft de artikelen 134 en 135. Het eerste artikel schrijft voor dat de bepalingen van de overeenkomst slechts van toepassing zijn voor zover zij verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht - waarmee zowel de huidige stand van het Gemeenschapsrecht wordt bedoeld als de latere ontwikkelingen, daaronder begrepen het Verdrag van Maastricht (6); het tweede artikel schrijft voor dat die bepalingen van toepassing zijn onder voorbehoud van de bepalingen van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New-York van 31 januari 1967.

Meer in het bijzonder met betrekking tot het bepaalde in de overeenkomst op het stuk van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken - een gevoelige materie - bevestigen de Overeenkomstsluitende Partijen in artikel 28 opnieuw hun verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Genève. Een aanvullende waarborg vloeit voort uit artikel 29.4, naar luid waarvan iedere Overeen-

---

(6) Artikel 142 vult artikel 136 aan. Zie ook artikel 136.2.

komstsluitende Partij bevoegd blijft zelf een asielverzoek te behandelen.

De Raad van State, afdeling wetgeving, is er zich weliswaar van bewust dat de tenuitvoerlegging van de overeenkomst een aantal moeilijkheden kan doen rijzen, inzonderheid conflicten tussen internationaalrechtelijke verdragen waarvoor voornoemde bepalingen geen pasklare oplossing geven. De Raad is er zich eveneens van bewust dat, aangezien het een overeenkomst betreft die tussen verscheidene Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen is gesloten en waartoe alle overige Lid-Staten kunnen toetreden (artikel 140), het wellicht verkieslijk zou zijn geweest niet uitsluitend aan het bij de overeenkomst ingestelde Uitvoerend Comité de taak op te dragen toe te zien op de juiste toepassing ervan (artikel 131), doch eveneens te voorzien in een gemeenschappelijke rechtsprekende controle. Volgens de Raad van State, afdeling wetgeving, vormen die moeilijkheden evenwel niet een genoegzame reden om sommige bepalingen van de overeenkomst onbestaanbaar te verklaren met andere internationale overeenkomsten die België binden.

II.

De volgende vraag is of de aan het Parlement ter goedkeuring voorgelegde overeenkomst geen bepalingen bevat die strijdig zouden zijn met de Grondwet. Deze vraag rijst meer in het bijzonder met betrekking tot de bevoegdheden die de overeenkomst toekent aan het Uitvoerend Comité.

Zoals reeds is opgemerkt, stelt artikel 131 van de overeenkomst een Uitvoerend Comité in dat algemeen tot taak heeft toe te zien op de "juiste toepassing" ervan, onverminderd de bijzondere bevoegdheden die de overeenkomst aan dat comité toekent.

Die bijzondere bevoegdheden betreffen onderscheiden aangelegenheden waarvan de belangrijkheid verschillend is. Zo beslist het comité over :

- de nadere regels inzake de overschrijding van de buitengrenzen (overeenkomst, artikel 3.1);

- de vaststelling van de stukken op grond waarvan een vreemdeling de grens kan overschrijden (artikel 5.1, a);

- de vaststelling van de wijze van organisatie van de controle en de bewaking van de grenzen (artikel 6.3 en artikel 8);

- de wijze van toepassing van de regeling van het eenvormige visum (artikel 12);

- het aannemen van gemeenschappelijke regels voor de behandeling van visumaanvragen, hun geldigheidsduur, de aan de verlening ervan verbonden legeskosten, de beginselen die ten grondslag liggen aan de opstelling van een gemeenschappelijke lijst van vreemdelingen ter fine van weigering, ... (artikel 17);

- de bepaling van de passende criteria en praktische regelingen ter compensatie, onder de Overeenkomstsluitende Partijen, van het financiële onevenwicht dat uit de verplichte verwijdering kan voortvloeien wanneer de verwijdering niet op kosten van de vreemdeling kan geschieden (artikel 24);

- vorm en inhoud van de verklaring, afgegeven of gewaarmerkt door de Staat van ingezetenschap, welke de reiziger die de ten behoeve van een medische behandeling benodigde verdovende middelen en psychotrope stoffen met zich meevoert, bij controle moet overleggen, in het bijzonder de gegevens aangaande de reisduur (artikel 75.2);

- de vaststelling van de verboden, vergunningplichtige en aangifteplichtige vuurwapens (artikel 89);

- de opsomming van de planten en plantaardige produkten waarvoor wordt afgezien van de door het Gemeenschapsrecht voorgeschreven fytosanitaire controles en certificaten (artikel 121.1).

Bij de uitoefening van zijn bijzondere bevoegdheden, net als van zijn algemene taak om "toe te zien op de juiste toepassing van de Overeenkomst", beslist het Uitvoerend Comité op de wijze bepaald bij artikel 132 van de overeenkomst, inzonderheid bij eenparigheid van stemmen.

De aldus aan het Uitvoerend Comité toegekende bevoegdheden zouden, gezien hun omvang en het gebruik dat ervan kan worden gemaakt, aanleiding kunnen geven tot enige vrees en tot bepaalde bezwaren uit het oogpunt van het grondwettelijk recht indien, zoals de Conseil constitutionnel van Frankrijk (7) geoordeeld heeft, de beslissingen van

---

(7) Beslissing nr. 91-294 DC dd. 25 juli 1991 van de Conseil constitutionnel, Rev. fr. droit administratif, 1992, blz. 180 tot 184. De beslissing wordt voorafgegaan door een commentaar, geschreven door G. VEDEL, het oudste lid in jaren.

De Conseil constitutionnel oordeelt als volgt over de bepalingen van de overeenkomst die betrekking hebben op het Uitvoerend Comité :

"Considérant que le titre VII de la convention institue un Comité exécutif qui, indépendamment de compétences particulières qui lui sont limitativement attribuées, a pour mission générale de veiller à l'application correcte de ladite convention; qu'en vertu de l'article 132, chacune des parties contractantes dispose d'un siège au sein du Comité exécutif; qu'il est stipulé au même article que ce comité statue à l'unanimité;

Considérant que si la convention n'assujettit pas le Comité exécutif à un contrôle juridictionnel, son institution comme la définition de ses attributions ne sont pas contraires à la Constitution dès lors qu'aucune stipulation de la convention ne confère aux décisions de ce comité un effet direct sur les territoires des parties contractantes; que les mesures prises par les autorités françaises, à la suite des décisions dudit comité, seront elles-mêmes soumises au contrôle des juridictions françaises, dans le cadre de leurs compétences respectives;".

dat comité niet verstoken waren van enig rechtstreeks gevolg (8).

Voorts behoren met betrekking tot het ontwerp van goedkeuringswet geen andere opmerkingen te worden gemaakt.

---

(8) Omtrent het begrip "rechtstreekse toepasbaarheid", zie inzonderheid J. VERHOEVEN, La notion d'"applicabilité directe" du droit international, Rev. b. dr. int. 1980-2, blz. 243 tot 264 en F. RIGAUX, Le partage d'attributions entre le législateur et le juge, noot onder Cass. 10 mei 1985 en 6 maart 1986, R.C.J.B. 1987, blz. 11 tot 29, inz. blz. 14 en 15 en, van dezelfde auteur, Le droit successoral des enfants naturels devant le juge international et le juge constitutionnel, opmerkingen onder Cour européenne des droits de l'homme, 29 november 1991, Vermeire c/Royaume de Belgique, Rev. trim. des droits de l'homme 1992, blz. 215 tot 225.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de			De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit
Messieurs : de Heren :	P. TAPIE,		premier président, eerste voorzitter,
	H. COREMANS, J. NIMMEGEERS,		présidents de chambre, kamervoorzitters,
	W. DEROOVER, J. VERMEIRE, S. VANDERHAEGEN,		
Madame : Mevrouw :			
Messieurs : de Heren :	R. ANDERSEN, J. MESSINNE, Y. BOUCQUEY, Y. KREINS, M. VAN DAMME,		conseillers d'Etat, staatsraden,
	G. SCHRANS, F. DELPEREE, P. GOTHOT, E. WYMEERSCH, J. van COMPERNOLLE,		assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mesdames : Mevrouwen :	F. LIEVENS, J. GIELISSEN,		greffier, griffier, greffier assumé, toegevoegd griffier.

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

Les rapports ont été présentés par MM. J. REGNIER, auditeur, et B. SEUTIN, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. K. VERMASSEN, référendaire.

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. REGNIER, auditeur, en B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. K. VERMASSEN, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

F. LIEVENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.