MTL.

L.7688/1.

Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 10 novembre 1961, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la convention entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, relative à la coopération en matière de réglementation des importations, des exportations et du transit, signée à La Haye, le 16 mars 1961", a donné le 4 décembre 1961 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 10e november 1961 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groot-Hertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, over de samenwerking inzake de regeling van in-, uit- en doorvoer, ondertekend op 16 maart 1961, te 's-Gravenhage", heeft de 4e december 1961 het volgend advies gegeven :

Les dispositions de la convention signée à La Haye le 16 mars 1961 ne sont susceptibles d'être appliquées que dans la mesure où les trois pays signataires adoptent des règles semblables relativement aux mêmes matières. Aussi, la convention ne sera-t-elle pas d'application immédiate. Elle s'appliquera, ainsi qu'il résulte de l'article 1er, aux lois et règlements que le comité de Ministres désignera au fur et à mesure que la réalisation des objectifs du traité instituant l'Union économique Benelux le nécessitera.

L'article 1er ne peut être isolé de l'article 25. Cet article 25 donne pouvoir au comité de Ministres de suspendre la convention à l'égard des lois et règlements désignés en vertu de l'article 1er. La suspension peut porter sur tout ou partie de la convention; elle peut aussi "avoir trait à tout ou partie des lois ou règlements ou être limitée à certaines marchandises".

L'exposé des motifs précise que l'article 25 pourra être appliqué en liaison avec l'article 1er. Il sera donc possible de ne pas attendre que les trois pays appliquent des règles identiques à l'importation de toutes les denrées et marchandises. Le comité de Ministres pourra, tout en déclarant la convention applicable à certaines réglementations, exclure certains produits de cette application.

\+

\+ \+

.../...

Il résulte de ce qui précède que l'application de la convention dépend, en définitive, de décisions prises par le comité de Ministres. Ces décisions intéressent la généralité des citoyens; elles doivent donc être publiées,ainsi que le prévoit d'ailleurs l'exposé des motifs. Il serait, dès lors, utile que la loi d'approbation de la convention prescrive explicitement la publication des décisions du comité de Ministres et en règle le mode de manière à réaliser cet objectif. On observera toutefois qu'en l'absence de dispositions expresses énoncées à cet égard par la convention elle-même, les décisions du comité de Ministres n'entreront pas nécessairement en vigueur au même moment dans les trois pays.

Il convient de relever que la désignation par le comité de Ministres des lois et règlements auxquels la convention s'applique,ne saurait avoir pour effet d'empêcher chaque Etat de modifier ses lois et règlements, après consultation des autres Etats signataires conformément à l'article 8 du traité instituant l'Union économique Benelux.

\+

\+ \+

L'économie générale de la convention est la suivante. Dès que le comité de Ministres a décidé d'appliquer la convention à certaines réglementations relatives à l'importation, à l'exportation et au transit, les territoires des trois pays ne forment

.../...

plus, pour l'application de ces réglementations, qu'une seule entité. Les marchandises provenant de pays tiers ou exportées vers des pays tiers entrent librement d'un Etat contractant dans un autre Etat contractant. Chaque Etat applique sur son propre territoire sa propre législation. Il n'applique jamais la législation d'un autre Etat contractant.

Lorsqu'un document délivré par un Etat, ou simplement prévu par la législation d'un Etat, est utilisé sur le territoire d'un autre Etat, il est assimilé aux documents prévus par la législation de ce dernier Etat.

Il ressort de l'article 6 de la convention que les juridictions pénales, d'une part, seront amenées à sanctionner des infractions en matière d'importation, d'exportation ou de transit commises sur le territoire de l'un quelconque des pays membres de l'Union et, d'autre part, qu'elles n'appliqueront à ces infractions que les dispositions et les peines prévues par leur loi nationale, quel que soit le pays où ces infractions ont été commises.

La convention prévoit donc que le même fait délictueux pourra être poursuivi conformément aux législations pénales de plusieurs Etats. La détermination du système pénal applicable dépendra de la mise en oeuvre des seules règles de compétence définies aux articles 7 à 9.

.../...

Ces règles établissent, en principe, que les infractions sont poursuivies dans le pays où elles ont été commises (article 7, alinéa 1er).

Toutefois les articles 7, alinéa 2, 8 et 9 de la convention établissent diverses exceptions à ce principe; il est de nombreux cas où le choix du juge dépendra soit de l'accord des autorités poursuivantes, soit même de la volonté unilatérale de l'une d'elles.

Il est permis de se demander si un tel système est compatible avec les articles 8 et 9 de la Constitution.

Certes, on peut constater que le traité qui établit ce système particulier de répression est un acte équipollent à une loi. D'autre part, notre droit pénal connaît la compétence concurrente de plusieurs juges à l'égard d'une même infraction : le juge du lieu du délit, celui de la résidence du prévenu ou celui du lieu où le prévenu pourra être trouvé (Code d'instruction criminelle, article 23).

Il s'agit toutefois là de juges de même nationalité et de même rang, appliquant les mêmes dispositions pénales, selon une même procédure offrant les mêmes garanties et les mêmes voies de recours.

La situation est différente en l'espèce.

.../...

Certes, les garanties de défense offertes au prévenu dans les divers pays membres de l'Union sont équivalentes sinon identiques, compte tenu de l'analogie de l'organisation et des traditions judiciaires dans ces pays.

Il peut toutefois exister, entre les systèmes répressifs, de substantielles différences dans la sévérité des lois et, par conséquent, dans le niveau des peines applicables à un même fait délictueux.

La mise en oeuvre des règles de compétence a donc, en l'espèce, des effets qui dépassent largement la simple répartition territoriale des affaires entre des juges de statut identique, investis des mêmes pouvoirs.

De l'attribution de compétence peut dépendre la rigueur des peines susceptibles d'être infligées.

Or, ce n'est pas, en l'occurrence, la loi ou le traité qui assigne directement un juge au prévenu, mais bien, en maintes circonstances, la volonté des parties poursuivantes ou d'une d'entre elles, agissant en vertu du traité approuvé par la loi.

Ce système ne pourrait être considéré comme conforme à l'esprit des articles 8 et 9 de la Constitution que si la répression était, en toute hypothèse, ramenée à un même niveau, quelle que soit la législation nationale applicable,

.../...

dans les cas où le choix du juge dépend de la volonté d'une autorité poursuivante et non d'un critère légal s'imposant de plein droit.

Pour justifier le système consacré par la convention, le Gouvernement invoque dans l'exposé des motifs les raisons suivantes :

"36. L'article 9 de la convention diffère de l'article 12, § 2, alinéa 4, de la convention en matière de douanes et d'accises, en ce sens que n'a pas été reprise la disposition prévoyant que, si les autorités du pays où le fait a été commis transmettent une affaire, aux fins de poursuites, aux autorités du pays où le prévenu réside, il ne peut être infligé des peines plus lourdes que celles prévues par la législation du premier pays. Il faut, en effet, éviter d'obliger un juge à connaître la législation - souvent fort compliquée - d'un pays étranger. Par ailleurs, la disposition précitée n'a pas beaucoup d'utilité pratique : pour déterminer la peine la plus forte, on ne peut tenir compte que de la peine maximum et le juge inflige souvent une pénalité inférieure à ce maximum".

Les raisons invoquées dans ce texte ne paraissent pas absolument décisives.

Il est, en effet, courant dans certaines matières civiles qu'un juge doive se référer à des législations étrangères et cette nécessité n'entraîne pas d'inconvénients insurmontables. Ces inconvénients seraient encore réduits ici du fait

.../...

que les investigations du juge ne devraient porter que sur la législation de deux pays voisins, et seulement pour prendre connaissance de textes fixant le montant d'une peine.

De plus, il ne peut en aucune manière être préjugé des intentions que manifesterait la jurisprudence de trois Etats différents, et de la tendance à l'égalisation des peines qui pourrait en résulter en fait. Il doit, au contraire, être tenu pour acquis que le juge est toujours susceptible d'appliquer les peines les plus fortes prévues par la loi.

Si l'égalisation des peines s'avère souhaitable, c'est à la loi et non au juge qu'il appartient de la réaliser.

\+

\+ \+

Aux termes de l'article 20 de la convention :

"Lorsqu'une condamnation judiciaire du chef d'une infraction est susceptible d'exécution dans le pays où elle a été prononcée, le recouvrement des amendes et des frais et l'exécution des confiscations peuvent aussi être poursuivis sur les biens que le condamné possède dans un autre pays,

.../...

conformément aux lois et règlements propres de ce pays, après que l'exequatur y a été obtenu. A cet effet, l'autorité chargée de l'exécution de la condamnation dans le premier pays adresse directement à l'autorité compétente de l'autre pays, une requête accompagnée d'une expédition de la décision".

Les lois actuellement en vigueur en Belgique prévoient seulement l'exequatur des décisions rendues par les juges étrangers en matière civile et commerciale ou des sentences arbitrales. Il sera donc nécessaire de soumettre au législateur une loi organisant l'exequatur des décisions visées à l'article 20 de la convention. Cette loi devra non seulement contenir les règles déterminatives de la compétence, mais également indiquer les points sur lesquels portera l'examen du tribunal.

De bepalingen van het op 16 maart 1961 te 's-Gravenhage ondertekende verdrag kunnen alleen worden toegepast voor zover de drie ondertekenende landen soortgelijke regelen ten aanzien van dezelfde aangelegenheden aannemen, dat wil zeggen niet onmiddellijk. Zoals uit artikel 1 blijkt, zal het verdrag toepassing vinden op de wettelijke bepalingen welke het comité van Ministers aanwijst "naarmate de verwezenlijking van de doeleinden vervat in het verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie dit vordert".

Artikel 1 mag niet los van artikel 25 worden gezien. Dit machtigt het comité van Ministers, de toepassing van het verdrag op de krachtens artikel 1 aangewezen wettelijke bepalingen te schorsen. De schorsing kan betrekking hebben op het geheel of een gedeelte van het verdrag ; zij kan ook "het geheel of een gedeelte van de wettelijke bepalingen betreffen of beperkt blijven tot bepaalde goederen".

De memorie van toelichting verklaart, dat artikel 25 in samenhang met artikel 1 toegepast zal kunnen worden. Er hoeft dus niet noodzakelijk te worden gewacht tot de drie landen voor de invoer van alle eetwaren en goederen identieke regelen stellen. Het comité van Ministers kan het verdrag op sommige regelingen wel, op bepaalde produkten niet toepasselijk verklaren.

\+

\+ \+

.../...

Uit wat voorafgaat, blijkt dat de toepassing van het verdrag uiteindelijk afhangt van beslissingen van het comité van Ministers. Die beslissingen hebben betrekking op de burgers in het algemeen; zij moeten dus, zoals de memorie van toelichting trouwens zegt, worden bekendgemaakt. Het ware derhalve nuttig, in de wet tot goedkeuring van het verdrag uitdrukkelijk voor te schrijven, dat en hoe de beslissingen van het comité van Ministers worden bekendgemaakt. Echter moge worden opgemerkt, dat die beslissingen, als het verdrag zelf daar niets uitdrukkelijks over bepaalt, niet noodzakelijk in de drie landen gelijktijdig in werking zullen treden.

Er moge worden opgemerkt, dat het niet is omdat het comité van Ministers de wettelijke bepalingen waarop het verdrag toepassing vindt, heeft aangewezen, dat iedere Staat, na de andere ondertekenende Staten overeenkomstig artikel 8 van het verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie te hebben geraadpleegd, zijn wettelijke bepalingen niet meer zou mogen wijzigen.

\+

\+ \+

De algemene economie van het verdrag is de volgende. Zodra het comité van Ministers beslist heeft, het verdrag op bepaalde regelingen betreffende de in-, uit- en doorvoer toe te passen, vormen de grondgebieden

.../...

van de drie landen, voor de toepassing van die regelingen, nog slechts één geheel. Goederen die van derde landen afkomstig zijn of naar derde landen worden uitgevoerd, komen vrij uit het ene ondertekenende land, het andere binnen. Elke Staat past op zijn eigen grondgebied de eigen wetgeving, nooit die van een andere ondertekenende staat toe.

Een door een Staat afgegeven, of alleen maar door de wetgeving van een Staat voorgeschreven document, dat op het grondgebied van een andere Staat wordt gebruikt, wordt gelijkgesteld met de door de wetgeving van die laatste Staat voorgeschreven documenten.

Blijkens artikel 6 van het verdrag zal het zaak van de strafrechter zijn, enerzijds de overtredingen inzake in-, uit- of doorvoer, op het grondgebied van enige lidstaat van de Unie begaan, te straffen, anderzijds op die overtredingen alleen de bepalingen van de landswet toe te passen, ongeacht het land waar de overtredingen zijn begaan.

Het verdrag stelt dus, dat een zelfde strafbaar feit vervolgd zal kunnen worden overeenkomstig de strafwetgeving van verschillende Staten. Welk strafrecht zal gelden, zal uitsluitend afhangen van de toepassing van de in de artikelen 7 tot 9 neergelegde bevoegdheidsregelen.

.../...

Die regelen stellen in beginsel, dat strafbare feiten worden vervolgd in het land waar zij zijn begaan (artikel 7, eerste lid).

In de artikelen 7, tweede lid, 8 en 9 van het verdrag worden echter verschillende uitzonderingen op dat beginsel gemaakt; in talrijke gevallen zal de keuze van de rechter afhangen van het akkoord van de vervolgende overheden of zelfs, eenzijdig, van de wil van een van hen.

Het is de vraag, of zodanig systeem overeen te brengen is met de artikelen 8 en 9 van de Grondwet.

Het verdrag dat dit speciale bestraffingssysteem vaststelt, staat weliswaar met een wet gelijk. Anderzijds kent ons strafrecht het gelijkelijk bevoegd zijn van verschillende rechters ten aanzien van een zelfde strafbaar feit : de rechter van de plaats van het wanbedrijf, die van de verblijfplaats van de verdachte of die van de plaats waar de verdachte gevonden kan worden (Wetboek van strafvordering, artikel 23).

Daar gaat het echter om rechters van dezelfde nationaliteit en rang, die dezelfde strafbepalingen toepassen, volgens een zelfde **rechtspleging die dezelfde** waarborgen en dezelfde rechtsmiddelen biedt.

Hier is de toestand anders.

.../...

De waarborgen die de beklaagde in de onderscheiden lidstaten van de Unie voor zijn verweer ter beschikking staan, zijn gelijkwaardig, zo niet identiek, ten gevolge van de verwante inrichting en traditie van het gerecht in die landen.

Nochtans kunnen de bestraffingssystemen in zeer aanzienlijke mate verschillen wat de strengheid van de wetten en dus ook wat de strafmaat voor een zelfde strafbaar feit betreft.

De toepassing van de bevoegdheidsregelen heeft in het onderhavige geval dan ook gevolgen, die veel verder reiken dan de blote territoriale verdeling van de zaken over rechters met gelijk statuut en gelijke bevoegdheid.

De strengheid van de uit te spreken straffen kan afhangen van de toewijzing van bevoegdheid.

Hier is het echter niet de wet of de overeenkomst die aan de beklaagde rechtstreeks een rechter toekent, maar wel, in vele gevallen, de wil van de vervolgende partijen of van een van hen, optredend krachtens het bij de wet goedgekeurde verdrag.

Met de geest van de artikelen 8 en 9 van de Grondwet kan die regeling alleen worden geacht te stroken, als de bestraffing, ongeacht de toepasselijke landswet, hoe dan ook tot een zelfde peil wordt verlaagd, voor gevallen waar de keuze van de rechter bepaald wordt door de wil van een vervolgende overheid en niet door een van rechtswege geldende wettelijke maatstaf.

.../...

De memorie van toelichting verantwoordt de regeling van het verdrag als volgt :

"36. Artikel 9 van het verdrag verschilt van artikel 12, § 2, alinea 4, van het verdrag op het stuk van douanen en accijnzen, in zoverre daarin het voorschrift ontbreekt dat, indien op verzoek van de vervolgende autoriteiten van het land waar de overtreding heeft plaats gevonden de vervolging in het andere land wordt overgenomen, geen sancties mogen worden toegepast, welke zwaarder zijn dan die, welke op het desbetreffende feit zijn gesteld door de wetgever van het land waar het strafbare feit is begaan. De reden van het weglaten van deze bepaling is, dat er in het onderhavige verdrag naar gestreefd is om de rechter, die een zaak berecht, niet onnodig te dwingen om zich op de hoogte te stellen van de - dikwijls ingewikkelde - wetgeving van het andere land. Anderzijds heeft bedoelde bepaling niet zoveel praktisch nut, aangezien voor het vergelijken van de zwaarte van twee straffen slechts de maximumstraf als norm kan worden genomen en de rechter toch vaak een straf oplegt, welke beneden het maximum blijft".

De in deze tekst aangevoerde redenen lijken niet ten volle te klemmen.

.../...

In bepaalde burgerlijke zaken komt het immers vaak voor, dat een rechter op buitenlandse wetgevingen acht moet slaan. Onoverkomelijke bezwaren levert dit niet op, hier des te minder daar de rechter alleen de wetgeving van twee buurstaten zou dienen te onderzoeken, en dan nog alleen om kennis te nemen van teksten die de strafmaat bepalen.

Voorts kan er geen sprake van zijn, vooruit te lopen op de mogelijke bedoelingen van de rechtspraak van drie verschillende landen en op de strekking tot nivellering van de straffen, die daar het feitelijk gevolg kan van zijn. Men neme integendeel in acht, dat de rechter altijd de zwaarste door de wet gestelde straffen kan toepassen.

Eventuele nivellering van de straffen moet het werk zijn van de wet, niet van de rechter.

\+

\+ \+

Artikel 20 van het verdrag luidt :

"Een gerechtelijke veroordeling ter zake van een strafbaar feit voor tenuitvoerlegging vatbaar in het land waar de veroordeling is uitgesproken, kan, nadat in een ander land het exequatur is verkregen,

.../...

voor de geldboeten, de kosten en de verbeurdverklaring worden ten uitvoer gelegd op goederen, welke de veroordeelde aldaar bezit, een en ander op de wijze voorgeschreven bij de wettelijke bepalingen van dat land. Ten einde een dergelijke tenuitvoerlegging te bewerkstelligen, wendt de autoriteit, die in het eerstbedoelde land met de tenuitvoerlegging van de veroordeling is belast, zich rechtstreeks tot de bevoegde autoriteit van het andere land onder overlegging van een expeditie van de rechterlijke beslissing".

De thans in België geldende wetten kennen alleen het exequatur voor de door buitenlandse rechters in burgerlijke en handelszaken gewezen beslissingen en voor scheidsrechterlijke beslissingen. Aan de wetgever zal dan ook een wet moeten worden voorgelegd tot regeling van het exequatur voor beslissingen als bedoeld in artikel 20 van het verdrag. Die wet zal niet alleen bevoegdheidsregelen dienen te stellen, maar ook moeten bepalen op welke punten het onderzoek van de rechtbank betrekking zal hebben.

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

P.DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
J.ROLAND, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, — greffier.
adjunct-griffier, — griffier.

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

Le rapport a été présenté par M.P.M.ROY, auditeur, et par M. J. HOEFFLER, substitut.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.P.M.ROY, auditeur, en door de H. J. HOEFFLER, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C. ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.