MTL. - 1 - L.6098/2.

VIII 1958

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, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 28 janvier 1958, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation du traité entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas, signé à Bruxelles, le 24 octobre 1957, modifiant les articles 26 et 30 du traité signé à La Haye, le 5 novembre 1842 (pilotage sur le canal de Terneuzen)", a donné le 7 mai 1958 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 28e januari 1958 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 en het Koninkrijk der Nederlanden, ondertekend op 24 oktober 1957, te Brussel, tot wijziging van de artikelen 26 en 30 van het tractaat, ondertekend op 5 november 1842, te 's Gravenhage (loodswezen op het kanaal van Terneuzen)", heeft de 7e mei 1958 het volgend advies gegeven :

Le traité entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas, que le Gouvernement se propose de soumettre à l'assentiment des Chambres législatives, remplace les articles 26 et 30 du chapitre II, section II, Canal de Terneuzen, du traité entre la Belgique et les Pays-Bas, conclu le 5 novembre 1842 et approuvé par la loi du 3 février 1843.

Par la modification qu'il apporte à l'article 26 du traité de 1842, le présent traité permet l'établissement de droits de pilotage à charge des navires qui se rendent de la mer en Belgique et de la Belgique à la mer, en passant par le canal de Terneuzen. Par les changements qu'il apporte à l'article 30 du même traité, il rend obligatoire le pilotage non seulement des bâtiments qui naviguent sur le canal de Terneuzen, mais également de ceux qui entrent et sortent du port de Terneuzen. Il prévoit, en outre, l'organisation par les deux gouvernements d'un service de pilotage assuré par des pilotes préposés par eux à cet effet, ainsi que l'établissement de droits de pilotage.

Le traité n'organise cependant pas le service de pilotage, et ne détermine pas les droits à percevoir. Suivant la méthode du traité du 5 novembre 1842, comme d'ailleurs suivant celle du traité du 19 avril 1839, il laisse à des conventions ultérieures entre les deux Etats le soin de les arrêter.

\+

\+ \+

.../...

C'est à ces conventions complémentaires que fait allusion le dernier alinéa de l'exposé des motifs, lorsqu'il annonce que l'approbation du traité "permettra au Gouvernement de s'entendre avec le Gouvernement néerlandais pour étendre au canal de Terneuzen les dispositions relatives au pilotage en vigueur".

Quelle que doive être, en définitive, l'organisation du pilotage afférent au canal de Terneuzen et à son accès maritime, les conventions qui l'établiront auront pour effet de grever l'Etat et de lier individuellement les Belges. Elles requerront en conséquence, à leur tour, l'approbation des Chambres législatives.

On éviterait de devoir en saisir à nouveau les Chambres si le projet était complété par une disposition qui porterait expressément et d'avance approbation des conventions complémentaires que le traité appelle.

Le Conseil d'Etat s'est demandé si l'approbation des conventions complémentaires n'était pas d'ores et déjà inscrite dans le traité de 1842 dont deux articles sont remplacés. Ce dernier traité contient, en effet, un article 70 qui, comme l'article 9 du traité du 19 avril 1839, a toujours été tenu pour impliquer l'approbation anticipative des conventions complémentaires qu'il prévoyait. C'est ainsi que la convention du 20 mai 1843 contenant les règlements arrêtés entre la Belgique et les Pays-Bas pour l'exécution des articles 9 et 10 du traité du 19 avril 1839, et du chapitre II, sections Ière, II, III et IV du traité du 5 novembre 1842, n'a jamais reçu l'assentiment exprès des Chambres législatives postérieurement à sa conclusion.

.../...

On doit toutefois noter que l'article 70 du traité du 5 novembre 1842, comme l'article 9 du traité du 19 avril 1839, ne valait que pour un temps limité et ne visait que des accords conclus par les commissions mixtes instituées par le traité de 1839. Ces commissions n'existent évidemment plus et plus d'un siècle s'est écoulé.

Dès lors, il est pour le moins douteux que l'article 70 du traité du 5 novembre 1842 puisse aujourd'hui valoir approbation anticipative des conventions à conclure ensuite des dispositions nouvelles que le présent traité insère dans l'ancien.

Ces doutes semblent partagés par le Gouvernement. Celui-ci, après s'être abstenu de soumettre à l'approbation des Chambres législatives les modifications apportées à la convention du 20 mai 1843 par la convention du 24 septembre 1862, a préféré y soumettre les conventions des 31 octobre 1879 et 4 mai 1891 qui, à leur tour, modifièrent la convention de 1843. Cette approbation fit respectivement l'objet des lois des 29 avril 1880 et 27 février 1892.

\+

\+ \+

En droit interne, la matière du pilotage ressortit aux attributions du Roi, en vertu, d'une part, du décret impérial du 12 décembre 1806 concernant le règlement sur le service du pilotage et, d'autre part, de la loi du 1er juin 1839 relative au pilotage. Il n'existe aucune disposition légale aux termes de la-

quelle les conventions internationales qui viendraient à être conclues en la matière seraient dispensées de recevoir l'assentiment des Chambres législatives ou auraient d'avance et in abstracto reçu celui-ci.

\+

\+ \+

Ces considérations déterminent le Conseil d'Etat à proposer de compléter l'article unique du projet par un second alinéa rédigé comme suit :

"Sortiront également leur plein et entier effet, les conventions complémentaire au présent traité que le Roi fera pour son exécution".

Het verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden, dat de Regering voornemens is aan de Wetgevende Kamers ter goedkeuring voor te leggen, vervangt de artikelen 26 en 30 van het hoofdstuk II, afdeling II, kanaal van Terneuzen, van het tractaat tussen België en Nederland, gesloten op 5 november 1842 en goedgekeurd door de wet van 3 februari 1843.

Door de wijziging die het aanbrengt in artikel 26 van het tractaat van 1842, maakt het onderhavige verdrag het invoeren van loodsgelden mogelijk ten bezware van schepen die zich uit zee naar België en uit België naar zee, door het kanaal van Terneuzen, begeven. Ingevolge de wijzigingen die het in artikel 30 van het tractaat van 1842 aanbrengt, maakt het het loodsen verplicht niet alleen voor schepen die het kanaal van Terneuzen bevaren maar ook voor schepen die de haven van Terneuzen binnen- of buitenvaren. Het stelt bovendien dat beide regeringen, een door daartoe aangestelde loodsen uitgeoefende loodsdienst zullen inrichten en dat loodsgelden zullen worden ingevoerd.

Het verdrag richt evenwel de loodsdienst niet in en bepaalt evenmin het bedrag der loodsgelden. Overeenkomstig de werkwijze van het tractaat van 5 november 1842 en trouwens ook volgens die van het tractaat van 19 april 1839, laat het aan latere overeenkomsten tussen beide Staten de zorg voor de verdere uitwerking.

\+
\+ +

.../...

Aan die aanvullende overeenkomsten is gedacht in het laatste lid van de memorie van toelichting, waar aangekondigd wordt dat de goedkeuring van het verdrag "aan de Regering zal toelaten om overeen te komen met de Nederlandse Regering teneinde de schikkingen welke in verband met het loodswezen van kracht zijn uit te breiden tot het kanaal van Terneuzen".

Welke de uiteindelijke vorm ook mag zijn van de inrichting van de loodsdienst op het kanaal van Terneuzen en dezes verbinding met de zee, de desbetreffende overeenkomsten zullen de Staat bezwaren en de Belgen persoonlijk binden. Zij zullen dus, op hun beurt, goedkeuring vanwege de Wetgevende Kamers behoeven.

Een nieuw beroep op de Kamers kan echter worden vermeden als het ontwerp wordt aangevuld met een bepaling die uitdrukkelijk en vooraf goedkeuring inhoudt van de door het verdrag vereiste aanvullende overeenkomsten.

De Raad van State heeft zich afgevraagd of de goedkeuring der aanvullende overeenkomsten niet nu reeds besloten is in het tractaat van 1842, waarvan twee artikelen vervangen worden. Dit laatste tractaat bevat immers een artikel 70 dat, evenals artikel 9 van het tractaat van 19 april 1839, altijd is geacht een goedkeuring bij voorbaat van de daarin aangekondigde aanvullende overeenkomsten te impliceren. Zo komt het dat de overeenkomst van 20 mei 1843 bevattende de regelingen getroffen door België en Nederland met het oog op de uitvoering der artikelen 9 en 10

.../...

van het tractaat van 19 april 1839 en van hoofdstuk II, afdelingen I, II, III en IV, van het tractaat van 5 november 1842, nooit uitdrukkelijk door de Kamers, is goedgekeurd nadat zij was gesloten.

Opgemerkt moge nochtans worden dat artikel 70 van het tractaat van 5 november 1842, en artikel 9 van het tractaat van 19 april 1839, slechts voor een beperkte duur golden en alleen betrekking hadden op overeenkomsten welke de door het tractaat van 1839 ingestel gemengde commissies zouden sluiten. Deze commissies bestaan natuurlijk niet meer en ruim een eeuw scheidt ons van dat tijdstip.

Het is dus op zijn minst twijfelachtig of artikel 70 van het tractaat van 5 november 1842 heden ten dage kan gelden als een goedkeuring bij voorbaat van overeenkomsten die gesloten zullen worden nadat het onderhavige verdrag de nieuwe bepalingen in het oude tractaat zal hebben ingevoegd.

Ook de Regering schijnt hieraan te hebben getwijfeld. Over de wijzigingen, welke de overeenkomst van 24 september 1862 in de overeenkomst van 20 mei 1843 heeft aangebracht, heeft zij de goedkeuring van de Kamers niet gevraagd ; de overeenkomsten van 31 oktober 1879 en 4 mei 1891, die op hun beurt de overeenkomst van 1843 wijzigden, heeft zij hun daarentegen wel voorgelegd. Goedkeuring werd hiervoor onderscheidenlijk verkregen door de wetten van 29 april 1880 en 27 februari 1892.

\+

\+ \+

.../...

Onder het interne recht behoort de regeling van de loodsdienst tot 's Konings bevoegdheid krachtens het keizerlijk decreet van 12 december 1806 betreffende de regeling van het loodswezen enerzijds en de wet van 1 juni 1839 betreffende het loodswezen anderzijds. Er bestaat geen wetsbepaling op grond waarvan internationale overeenkomsten die op dit gebied tot stand mochten komen geen goedkeuring vanwege de Wetgevende Kamers zouden behoeven dan wel deze goedkeuring bij voorbaat en in abstracto zouden hebben verkregen.

\+

\+ \+

Na al deze overwegingen stelt de Raad van State voor, het enig artikel van het ontwerp aan te vullen met een tweede lid, als volgt :

"Volkomen uitwerking krijgen ook de overeenkomsten tot aanvulling van dit verdrag, welke de Koning ter uitvoering hiervan zal sluiten".

La chambre était composée de — De kamer was samengesteld uit

Messieurs : de Heren :	F. LEPAGE,	conseiller d'Etat, raadsheer van State,	président, voorzitter,
	L. MOUREAU, G. HOLOYE,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	A. BERNARD, Ch. VAN REEPINGHEN,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
Madame : Mevrouw :	J. DE KOSTER,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. 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.W.LAHAYE, 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.W.LAHAYE, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) J.DE KOSTER.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) F.LEPAGE.