

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.970/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 8 octobre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas relatif à l'arbitrage concernant la réactivation et la modernisation du Rhin de fer, conclu à La Haye par échange de notes datées du 22 juillet 2003 et du 23 juillet 2003", a donné le 14 octobre 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et modifié par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Aangezien de verschillende pogingen, in de loop van het jaar 2002, om het dossier over de reactivering en modernisering van de IJzeren Rijn te deblokkeren tot geen resultaat hebben geleid, heeft de Eerste Minister aan zijn Nederlandse collega voorgesteld het geschil voor te leggen aan arbitrage. De Nederlandse Minister-President heeft dit voorstel begin 2003 aanvaard.

Na een paar maanden van onderhandelingen om een compromis over de voor te leggen vragen te bereiken, zijn België en Nederland op 23 mei 2003 het eens geworden over een gezamenlijke tekst.

Aangezien de Belgische regering op dat ogenblik in lopende zaken was en aangezien dit een belangrijk dossier is, was het onmogelijk om deze zaak aan de Ministerraad voor te leggen vóór de vorming van een nieuwe regering.

Aangezien de Ministerraad op 18 juli 2003 het arbitragecompromis goedgekeurd heeft, zijn België en Nederland overgegaan tot een uitwisseling van nota's op 23 juli 2003. Het internationale recht voorziet immers dat een arbitragecompromis een bilateraal verdrag dient te vormen. In dit geval is het verdrag voorlopig van toepassing vanaf 23 juli 2003.

Aangezien er overeengekomen werd de arbitrageprocedure formeel op 1 september 2003 te beginnen, de dag waarop alle arbiters moeten aangeduid zijn, is het aangewezen dat de instemmingsprocedure zo spoedig mogelijk beëindigd zou worden."

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

L'avant-projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

.../...

Fondement légal

1. Pour éclairer les parlementaires quant au déroulement de la procédure d'arbitrage, il conviendrait de leur communiquer les "minutes" de la réunion du 29 septembre 2003.

En revanche, en ce qui concerne les règles de procédure elles-mêmes, à savoir le document "Rules of procedure for the arbitration regarding the «Ijzeren Rijn» between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands", elles doivent être soumises à l'assentiment. En effet, il ressort des termes du préambule du document précité et du dispositif lui-même, conçu de manière à lier les parties, qu'il s'agit bien d'un accord conclu entre les deux États et partant d'un Traité, au sens de l'article 167, § 2, de la Constitution.

2. L'Accord entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas relatif à l'arbitrage concernant la réactivation et la modernisation du Rhin de fer, conclu à La Haye par échange de notes datées du 22 juillet 2003 et du 23 juillet 2003 dispose qu'il sera provisoirement d'application à compter de la date de réception de la note en réponse du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas.

Si, en l'espèce, cette manière de procéder ne paraît pas devoir créer des difficultés, il y a néanmoins lieu de rappeler qu'en préjugant de l'assentiment des chambres, ce procédé met celles-ci devant l'alternative, soit d'entériner ce qui a été fait, soit de placer l'Etat dans une situation délicate à l'égard du Royaume des Pays-Bas. Ainsi est restreinte la faculté des chambres d'apprécier librement l'opportunité d'accorder ou de refuser leur assentiment.

On voit ainsi que l'avant-projet de loi revêt une double portée, d'une part, il tend à conférer l'assentiment à l'accord international conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution et, d'autre part, il permet au droit matériel contenu dans le même traité d'être appliqué avec effet rétroactif dans l'ordre juridique interne, ce qui est admissible en l'espèce.

.../...

Pour exprimer cette double portée de l'avant-projet, il conviendrait de le compléter par un article prévoyant que : "La présente loi produit ses effets le 23 juillet 2003" ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

En tout état de cause, il faut que l'assentiment ait été donné avant qu'intervienne la décision du tribunal arbitral.

⁽¹⁾ Selon l'exposé des motifs la date de réception de la note en réponse du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas est le 23 juillet 2003.

⁽²⁾ En ce sens, voy. e.a. les avis 15.613/2, donné le 19 septembre 1983, sur un avant-projet devenu la loi du 24 juillet 1984 portant approbation de l'Accord international de 1980 sur le cacao, et des Annexes, faits à Genève le 19 novembre 1980 (Doc. parl., Sénat, session 83/84, n° 597), 34.078/4, donné le 9 octobre 2002, sur un avant-projet devenu le décret du 20 décembre 2002 portant assentiment à l'Accord de coopération entre, d'une part, le Royaume du Maroc et, d'autre part, la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, fait à Rabat le 16 juillet 2002 (Doc. parl., C.C.F., session 2002/2003, n° 90/1) et 35.565/4, donné le 18 juin 2003, sur un avant-projet de décret portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région Bruxelles-Capitale et la République Démocratique du Congo, et annexe, faits à Bruxelles, le 9 décembre 2002 (Doc. parl., C.R.W., session 2002/2003, n° 551/1, p. 4)

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre, président,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT ,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.970/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 8 oktober 2003 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de arbitrage in verband met de reactivering en de modernisering van de IJzeren Rijn, gesloten te Den Haag bij wisseling van nota's gedagtekend op 22 juli 2003 en 23 juli 2003", heeft op 14 oktober 2003 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"Aangezien de verschillende pogingen, in de loop van het jaar 2002, om het dossier over de reactivering en modernisering van de IJzeren Rijn te deblokken tot geen resultaat hebben geleid, heeft de Eerste Minister aan zijn Nederlandse collega voorgesteld het geschil voor te leggen aan arbitrage. De Nederlandse Minister-President heeft dit voorstel begin 2003 aanvaard.

Na een paar maanden van onderhandelingen om een compromis over de voor te leggen vragen te bereiken, zijn België en Nederland op 23 mei 2003 het eens geworden over een gezamenlijke tekst.

Aangezien de Belgische regering op dat ogenblik in lopende zaken was en aangezien dit een belangrijk dossier is, was het onmogelijk om deze zaak aan de Ministerraad voor te leggen vóór de vorming van een nieuwe regering.

Aangezien de Ministerraad op 18 juli 2003 het arbitragecompromis goedgekeurd heeft, zijn België en Nederland overgegaan tot een uitwisseling van nota's op 23 juli 2003. Het internationale recht voorziet immers dat een arbitragecompromis een bilateraal verdrag dient te vormen. In dit geval is het verdrag voorlopig van toepassing vanaf 23 juli 2003.

Aangezien er overeengekomen werd de arbitrageprocedure formeel op 1 september 2003 te beginnen, de dag waarop alle arbiters moeten aangeduid zijn, is het aangewezen dat de instemmingsprocedure zo spoedig mogelijk beëindigd zou worden."

*

* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

.../...

Over het aldus onderzochte voorontwerp behoren de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

Rechtsgrond

1. Teneinde de parlementsleden nader in te lichten over het verloop van de arbitrageprocedure, zou men hen de "minuten" moeten bezorgen van de vergadering van 29 september 2003.

Daarentegen moeten de procedureregels zelf, namelijk het document "Rules of procedure for the arbitration regarding the "IJzeren Rijn" between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands", worden voorgelegd opdat ermee kan worden ingestemd. Uit de bewoordingen van de aanhef van het voornoemde document en van het dispositief zelf, dat zodanig gesteld is dat de partijen gebonden zijn, blijkt immers dat het gaat om een akkoord dat tussen twee Staten gesloten is en dus om een Verdrag, in de zin van artikel 167, § 2, van de Grondwet.

2. In het Akkoord tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de arbitrage in verband met de reactivering en de modernisering van de IJzeren Rijn, gesloten te Den Haag bij wisseling van nota's, gedagtekend op 22 juli 2003 en 23 juli 2003, wordt gesteld dat het voorlopig in werking toegepast vanaf de dag van ontvangst van de bevestigende nota van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Nederland.

Hoewel in casu deze manier van werken geen problemen zou moeten opleveren, behoort er evenwel aan herinnerd te worden dat door vooruit te lopen op de instemming van de kamers, deze werkwijze die kamers voor de keuze plaatst, hetzij hetgeen reeds gedaan is bekrachtigen, hetzij de Staat in een delicate situatie plaatsen ten aanzien van het Koninkrijk der Nederlanden. Aldus wordt de mogelijkheid van de kamers ingeperkt om vrij uit te maken of het past hun instemming te verlenen dan wel te weigeren.

.../...

Zo wordt duidelijk dat het voorontwerp van wet een dubbele strekking heeft. Enerzijds strekt het ertoe instemming te verlenen met het internationaal akkoord overeenkomstig artikel 167, § 2, van de Grondwet en anderzijds voorziet het in de mogelijkheid dat het materieel recht vervat in hetzelfde verdrag met terugwerkende kracht toegepast wordt in het interne rechtsbestel, hetgeen in casu toelaatbaar is.

Teneinde deze dubbele strekking van het voorontwerp tot uitdrukking te brengen, zou dit voorontwerp moeten worden aangevuld met een artikel waarin het volgende bepaald wordt : "Deze wet heeft uitwerking met ingang van 23 juli 2003" ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

De instemming moet hoe dan ook gegeven zijn voordat het arbitragetribunaal een beslissing neemt.

⁽³⁾ Volgens de memorie van toelichting is de datum van ontvangst van de bevestigende nota van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Nederland 23 juli 2003.

⁽⁴⁾ Zie in dat verband o.a. de adviezen 15.613/2, gegeven op 19 september 1983, over een voorontwerp dat de wet geworden is van 24 juli 1984 houdende goedkeuring van de Internationale Cacao Overeenkomst 1980 en van de Bijlagen, opgemaakt te Genève op 19 november 1980 (Gedr. St., Senaat, zitting 83/84, nr. 597), 34.078/4, gegeven op 9 oktober 2002, over een voorontwerp dat het decreet geworden is van 20 december 2002 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Koninkrijk Marokko enerzijds, en de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest anderzijds, gedaan te Rabat op 16 juli 2002 (Gedr. St., FGC, zitting 2002/2003, nr. 90/1) en 35.565/4, gegeven op 18 juni 2003, over een voorontwerp van decreet "portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française de Belgique, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale et la République Démocratique du Congo, et annexe, faits à Bruxelles, le 9 décembre 2002" (Gedr. St., Waalse Gewestraad, zitting 2002/2003, nr. 551/1, blz. 4).

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY P. VANDERNOOT	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L.WILLOT-THOMAS