CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.676/VR
du 26 janvier 2016

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole modifiant le Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, fait à Luxembourg le 15 octobre 2012'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.676/VR
van 26 januari 2016

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Protocol tot wijziging van het Verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, gedaan te Luxemburg op 15 oktober 2012'

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

Le 15 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante cinq jours (*), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole modifiant le Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, fait à Luxembourg le 15 octobre 2012'.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies le 19 janvier 2016. Les chambres réunies étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Yves DE CORDT, Sébastien VAN DROOHGENBROECK, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Colette GIGOT et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Dries VAN EECKHOUTTE et Tim CORTHAUT, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 janvier 2016.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

*

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

Op 15 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van verlengd tot vijfenveertig dagen(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Protocol tot wijziging van het Verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, gedaan te Luxemburg op 15 oktober 2012'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 19 januari 2016. De verenigde kamers waren samengesteld uit de Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Yves DE CORDT, Sébastien VAN DROOHGENBROECK, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur afdelingshoofd, Dries VAN EECKHOUTTE en Tim CORTHAUT, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 januari 2016.

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

*

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique[1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi à l'examen a pour objet de porter assentiment au Protocole 'modifiant le Traité du 31 mars 1965' relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux', fait à Luxembourg, le 15 octobre 2012 (ci-après : le Protocole).

Le traité 'relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, signé à Bruxelles le 31 mars 1965' (ci-après : le traité du 31 mars 1965) attribue à la Cour de justice Benelux la compétence pour connaître des questions d'interprétation des règles juridiques désignées conformément à son article 1er et qui se posent à l'occasion de litiges pendants devant les juridictions de l'un des trois pays membres du Benelux, ainsi que la compétence d'émettre des avis à la demande d'un gouvernement sur l'interprétation d'une règle juridique désignée en vertu de l'article 1er. Le Protocole entend attribuer de nouvelles compétences juridictionnelles à la Cour de justice Benelux consistant, d'une part, en une compétence de pleine juridiction exercée dans des domaines spécifiques désignés à cet effet dans une convention, et, d'autre part, en une compétence de connaître des recours juridictionnels en matière de protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union Benelux, de l'Organisation Benelux de la propriété intellectuelle ou d'un service commun Benelux. Aux fins d'exercer ces attributions existantes et nouvelles, le Protocole institue trois chambres. La « Première chambre » est notamment compétente pour connaître des questions d'interprétation des règles juridiques, traiter les pourvois introduits contre les décisions de la « Deuxième chambre » et rendre les avis. La « Deuxième chambre » exerce la compétence de pleine juridiction. La « Troisième chambre » connaît des recours juridictionnels en matière de protection juridictionnelle des personnes au service de l'Union Benelux, de l'Organisation Benelux de la propriété intellectuelle ou d'un service commun Benelux. Le Protocole règle la procédure applicable dans le cadre des attributions juridictionnelles de la Cour et modifie les règles relatives à son organisation et sa composition. Enfin, il fixe le siège permanent de la Cour au Luxembourg.

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

OBSERVATIONS PRÉALABLES

3. Selon l'exposé des motifs du projet, « [l]e Protocole est accompagné d'un exposé commun des motifs élaboré conjointement par les négociateurs des pays du Benelux. Cet exposé commun se compose d'une discussion générale relative aux modalités d'élaboration du Protocole et de commentaires article par article. Le présent exposé des motifs se limite à l'énumération des principes fondamentaux et met en évidence les modifications apportées ; il renvoie à l'exposé commun des motifs pour des explications plus détaillées ».

Puisque cet exposé commun peut être considéré comme faisant partie du contexte de l'interprétation du protocole [2], il doit être joint aux documents qui sont déposés à la Chambre des représentants en même temps que le projet de loi d'assentiment.

4. Eu égard à la complexité des modifications apportées par le protocole au traité du 31 mars 1965 et ainsi qu'à l'adaptation de sa numérotation, il serait en outre utile que la Chambre des représentants dispose d'une version consolidée du traité du 31 mars 1965 afin de pouvoir mieux apprécier l'étendue de ces modifications.

COMPÉTENCE

5.1. Selon l'exposé des motifs du projet, « [l]e Protocole porte sur l'organisation judiciaire et le déroulement de procédures devant un tribunal, en l'occurrence un tribunal international. Comme il s'inscrit dans le domaine de la justice, il relève de la compétence de l'État fédéral. L'instrument a donc un caractère exclusivement fédéral ».

5.2. Ce point de vue ne peut être partagé.

5.2.1. Bien que l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et des tribunaux en général relèvent de la compétence interne de l'autorité fédérale et que cette autorité soit dès lors compétente pour la coopération internationale dans ce domaine (par exemple la coopération internationale en matière d'assistance en justice, d'extradition dans le cadre de procédures judiciaires, de coopération concernant l'application des peines et autres), il ne saurait être admis sur cette base que l'autorité fédérale serait exclusivement compétente pour l'organisation et le fonctionnement des tribunaux internationaux.

5.2.2. La Cour de Justice Benelux est une des institutions de l'Union Benelux instaurée par l'article 5 du Traité du 17 juin 2008 'portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958'. Ce traité est un traité mixte, puisque la coopération que l'Union Benelux entend approfondir concerne tant les compétences de l'autorité fédérale que les compétences des communautés et des régions [3]. Il en va ainsi du programme de travail commun pluriannuel qu'établit périodiquement l'Union Benelux et qui définit les priorités de la

[2] Voir l'article 31, paragraphe 2, a), de la Convention de Vienne 'sur le droit des traités' et son annexe, faite à Vienne le 23 mai 1969.

[3] Voir l'avis C.E. 57.083/VR du 24 mars 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 17 juillet 2015 'houdende instemming met het Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblee, ondertekend te Brussel op 20 januari 2015'.

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

coopération, entre autres « l'achèvement du marché intérieur Benelux et la réalisation de l'Union économique Benelux, incluant la poursuite de l'harmonisation de la politique sociale, de la politique en matière d'énergie et de climat, ainsi que de la coopération en matière de transport et de communication », « la coopération en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'espaces naturels » et « la politique en matière de visas et d'immigration, la coopération policière, la coopération en matière de gestion des crises et de lutte contre les catastrophes ainsi qu'en matière de lutte contre le terrorisme et contre la fraude, notamment fiscale » [4]. L'autorité fédérale [5], la Région flamande et la Communauté flamande [6], la Région wallonne [7], la Région de Bruxelles-Capitale [8], la Communauté française [9] et la Communauté germanophone [10] ont par ailleurs porté assentiment au traité.

Le traité du 31 mars 1965 et, par extension, le Protocole auquel le projet actuellement examiné vise à porter assentiment et qui modifie le traité précité, est directement lié au traité 'instituant l'Union économique Benelux' (ci-après : le traité Benelux) [11]. Eu égard aux compétences qui lui sont conférées, la Cour de Justice Benelux fait dès lors partie des mécanismes de respect des obligations prévus dans le traité Benelux, qui règlent la mise en œuvre et le respect des obligations matérielles résultant de ce traité.

La compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale dans les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci, y compris la conclusion de traités [12], inclut la compétence de fixer les mécanismes de respect des obligations prévus dans le cadre de cette coopération internationale.

---

[4] Article 3, paragraphe 2, du Traité du 17 juin 2008 'portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958'.

[5] Loi du 15 décembre 2010 'portant assentiment aux Actes internationaux suivants :
1° Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958, et Déclaration, faits à La Haye le 17 juin 2008 ;
2° Protocole relatif aux privilèges et immunités de l'Union Benelux, fait à La Haye le 17 juin 2008'.

[6] Décret du 2 juillet 2010 'houdende instemming met het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie, en de Verklaring, ondertekend in 's-Gravenhage op 17 juni 2008'.

[7] Décret du 5 mai 2011 'portant assentiment au Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958, au Protocole relatif aux Privilèges et Immunités de l'Union Benelux et à la Déclaration, signés à La Haye, le 17 juin 2008' et décret du 5 mai 2011 'portant assentiment, pour les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, au Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958, au Protocole relatif aux privilèges et immunités de l'Union Benelux et à la Déclaration, signés à La Haye le 17 juin 2008'.

[8] Ordonnance du 9 décembre 2010 'portant assentiment : au Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958, au Protocole relatif aux privilèges et immunités de l'Union Benelux et à la Déclaration, signés à La Haye le 17 juin 2008'.

[9] Décret du 28 avril 2011 'portant assentiment au Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux, signé le 3 février 1958, au Protocole relatif aux Privilèges et Immunités de l'Union Benelux et à la Déclaration, signés à La Haye le 17 juin 2008'.

[10] Décret du 25 mai 2009 'zur Zustimmung zum Vertrag zur Neufassung des am 3. Februar 1958 unterzeichneten Vertrags zur Einrichtung der Benelux-Wirtschaftsunion sowie zum Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten der Benelux-Union, unterzeichnet in Den Haag am 17. Juni 2008'.

[11] Selon l'article 17 du traité du 17 juin 2008, « [l]e Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux règle la composition, la compétence et le fonctionnement de la Cour de Justice Benelux ».

[12] Article167, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution.

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

Les matières qui relèvent du champ d'application du traité Benelux et qui, conformément à l'article 1er, paragraphe 2, du traité du 31 mars 1965, que l'article I du Protocole remplace, peuvent faire l'objet d'une procédure devant la Cour de Justice Benelux pour interpréter une règle juridique dans le cadre d'une procédure en cours, pour régler un litige ou pour rendre un avis quant à l'interprétation d'une règle de droit, ont trait tant aux compétences de l'autorité fédérale qu'à celles des communautés et des régions.

Par conséquent, le protocole ne concerne pas seulement des matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale [13].

5.2.3. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de conclure qu'à l'instar du traité Benelux, le protocole actuellement examiné est un traité mixte relevant des compétences de l'autorité fédérale, des régions et des communautés.

6. Dans le dossier transmis au Conseil d'État, section de législation, on ne trouve aucune trace de la qualification du Protocole, au regard de la répartition des compétences, par le groupe de travail traités mixtes (ci-après : GTTM) et par la Conférence interministérielle de la politique étrangère (ci-après : CIPE). Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Wat betreft het verslag van de Werkgroep gemengde verdragen en ICBB moet ik meegeven dat de werkgroep en ICBB niet is gevat en er dan ook geen verslag voorhanden is. Voor ons gaat het hier niet om een gemengd verdrag ».

6.1. Dans son avis 57.106/VR/3 du 30 mars 2015 [14], le Conseil d'État, section de législation, a exposé ce qui suit :

> « 4.2. Selon les articles 3 et 4 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' (ci-après : l'accord de coopération), et le point 4 de ses développements – développements qui, selon l'article 20 de ce même accord, en font partie intégrante – la CIPE, sur la proposition du GTTM, arrête le caractère mixte éventuel d'un traité. Cela doit se faire dès que possible, notamment avant les négociations et la signature, et *a fortiori* au moins préalablement à l'approbation du traité concerné par le parlement.
>
> 4.3. Il semble devoir se déduire de la méthode employée pour la convention à l'examen que l'on a considéré que l'autorité fédérale peut préalablement et unilatéralement qualifier la convention concernée de mixte ou de non mixte et, au regard de cette qualification, décider si elle doit ou non être soumise au GTTM et à la CIPE [15].

[13] Voir, dans le même sens, l'avis. C.E. 27.898/4 du 6 juillet 1998 sur un avant-projet devenu le décret du Conseil régional wallon du 25 février 1999 'portant assentiment au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, fait à Strasbourg le 9 novembre 1995'; l'avis C.E. 39.457/2 du 28 novembre 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 22 août 2006 'portant assentiment au Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, fait à Strasbourg le 13 mai 2004'.

[14] Avis C.E. 57.106/VR/3 du 30 mars 2015 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, faite à Varsovie le 16 mai 2005'.

[15] *Note 3 de l'avis cité :* On peut trouver un argument en faveur de cette conception dans l'article 1er, alinéa 1er, de l'accord de coopération qui énonce : « Dès que le Gouvernement fédéral envisage d'entamer des négociations bilatérales ou multilatérales ou de participer à de telles négociations en vue de la rédaction d'un traité *n'ayant pas exclusivement trait aux domaines attribués par ou en vertu de la Constitution à la compétence des Communautés,*

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

Cette interprétation ne tient cependant pas compte du fait que l'objectif de l'intervention du GTTM et de la CIPE est précisément d'arrêter le caractère mixte ou non mixte d'un traité d'une manière concertée. En l'occurrence, le principe de base est qu'un devoir d'information réciproque '[compris] dans le sens le plus large' [16] , doit permettre à la CIPE, sur la base d'une 'coordination étroite et permanente' [17] et sur la proposition du GTTM, d'arrêter ce caractère du traité [18]. Conférer un droit de décision préalable pur et simple à l'autorité fédérale signifierait que cette autorité pourrait unilatéralement contourner le mécanisme de concertation et de coopération prévu par l'accord de coopération et le vider de sa substance, ce qui méconnaîtrait les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la politique en matière de relations extérieures [19]. Pareille interprétation méconnaît les compétences des communautés et des régions sur le plan international et peut également avoir une incidence négative sur la cohérence de la politique étrangère de la Belgique, en tant que cette dernière doit notamment éclairer la lecture à faire des dispositifs d'information et de concertation en matière de politique étrangère [20]. Ces mécanismes doivent en effet garantir que, dans le cadre de négociations conventionnelles, les positions belges ayant fait l'objet d'une concertation interne soient arrêtées par des délégations suffisamment mandatées [21].

Eu égard à l'observation formulée ci-dessus, on ne pourrait admettre que l'autorité fédérale soit dispensée de l'obligation de soumettre le traité concerné au GTTM et à la CIPE que dans le cas où il n'y aurait manifestement aucun doute relativement au caractère non mixte du traité devant être conclu par l'autorité fédérale. Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce.

4.4. À la lumière de ce qui précède, l'autorité fédérale est tenue de se concerter avec les entités fédérées, conformément à la procédure prescrite par les articles 3 et 4 de l'accord de coopération pour le GTTM et la CIPE, dans le but de clarifier si les communautés et les régions sont disposées à encore s'approprier la convention en la soumettant à l'assentiment des parlements compétents. À défaut de cet assentiment, la convention ne pourra pas être ratifiée [22]. Dans l'attente de la position des communautés et des régions, il vaudrait mieux renoncer, à ce stade, à ce que la Chambre des représentants porte son assentiment à la convention actuellement à l'examen ».

---

des Régions ou de l'État fédéral, il en informe aussitôt la Conférence interministérielle de la Politique étrangère ». Le point 4, alinéa 5, premier tiret, des développements de l'accord de coopération mentionne la même chose.

[16] *Note 4 de l'avis cité* : Point 4, alinéa 4, des développements (« Il est évident que la phase d'information doit être comprise dans le sens le plus large »).

[17] *Note 5 de l'avis cité :* Point 2, alinéa 2, des développements de l'accord de coopération.

[18] *Note 6 de l'avis cité :* Article 4 de l'accord de coopération.

[19] *Note 7 de l'avis cité :* Voir pour un aperçu global, J. Velaers, « '*In foro interno et in foro externo*': de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten », dans F. Judo et G. Geudens (éds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2006, 3-38.

[20] *Note 8 de l'avis cité :* Voir à ce sujet *Doc. parl.*, Sénat, SE 1991-92, n° 100-16/1°, 2 et n° 100-16/2°, 5.

[21] *Note 9 de l'avis cité :* Voir l'article 4 de l'accord de coopération.

[22] *Note 10 de l'avis cité :* L'article 12 de l'accord de coopération dispose en ce sens ce qui suit : « Dès que toutes les Assemblées parlementaires concernées auront donné leur assentiment, le Ministre des Affaires étrangères fera établir l'instrument de ratification ou d'adhésion de la Belgique et le soumettra à la signature du Roi. C'est également le Ministre des Affaires étrangères qui fait établir et transmettre à qui il appartient les notifications relatives à l'accomplissement des formalités internes ».

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

6.2. Il se déduit des observations formulées aux points 5 à 5.2.3 quant à la compétence que l'on ne peut admettre qu' « il n'y aurait manifestement aucun doute relativement au caractère non mixte » du Protocole auquel le projet à l'examen vise à porter assentiment.

Dès lors, l'autorité fédérale est tenue de se concerter avec les entités fédérées, conformément à la procédure prévue pour le GTTM et la CIPE par les articles 3 et 4 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

7. Plusieurs éléments essentiels, dont ceux en matière de procédure, ne sont pas réglés dans les dispositions en projet du traité du 31 mars 1965, mais bien dans le règlement de procédure et le règlement d'ordre intérieur de la Cour de justice Benelux.

Certaines dispositions du Protocole peuvent soulever des questions quant à leur conformité avec le droit à une bonne administration de la justice. À défaut d'un règlement complet (d'informations suffisantes à cet égard), il n'est pas possible de trancher ces points pour l'heure. C'est ainsi, par exemple, que se posent des questions quant au droit d'accès au juge (par exemple, quant au règlement des dépens prévu à l'article 12, alinéa 2*bis*, en projet, du traité du 31 mars 1965) et à l'égalité des armes (par exemple, à la lumière de la règle inscrite à l'article 11, alinéa 4*bis*, en projet, du traité du 31 mars 1965). Sur un certain nombre de points, les parties confirment la chose dans l'exposé des motifs commun. C'est ainsi qu'il est mentionné, par exemple, que les observations déposées par une institution qui a pris une décision faisant l'objet d'une affaire pendante devant la Deuxième Chambre (article 11, alinéa 4*bis*, en projet, du traité du 31 mars 1965) « [seront] produites », et que « le règlement de procédure précisera comment et quand » elles le seront. Il est précisé par ailleurs que « le règlement veillera à ce que la détermination des dépens n'ait pas comme conséquence que les requérants potentiels qui ont de bonnes raisons d'introduire un recours en soient dissuadés par l'éventualité de devoir acquitter des frais d'avocat disproportionnés s'ils sont déboutés. Le Règlement de procédure assurera l'équilibre nécessaire en fixant un maximum exigible de la partie adverse ». L'exposé des motifs commun annonce d'une manière plus générale que « [l]e Règlement de procédure se basera sur les principes généraux du droit dans les trois États membres ».

La délégation qui en résulte est admissible à la lumière de l'article 34 de la Constitution si les règles de droit dérivé sont rédigées en veillant à leur conformité avec les garanties juridiques européennes [23].

C'est ainsi que l'article 3*bis*, alinéa 4, en projet, du traité du 31 mars 1965 dispose que le greffier et le greffier adjoint peuvent être déchargés de leurs fonctions par le Comité de Ministres sur la proposition du Chef du Parquet dans l'intérêt du service. Les greffiers suppléants sont déchargés de leurs fonctions par le Président sur la proposition du Chef du Parquet dans

[23] C.J. 17 septembre 2014, C-562/12, *Liivimaa Lihaveis MTÜ c. Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee*, §§ 57-76; Cour eur. D.H. 30 juin 2005, *Bosphorus*, §§ 150-156; C.J. 3 septembre 2008, C-402/05P et C-415/05, *Kadi en Al Barakaat International Foundation c. Conseil et Commission*.

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

l'intérêt du service. Cette décision du Comité de Ministres ou du Président peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction auprès de la Première Chambre de la Cour. Eu égard au principe de l'impartialité du juge, il faudra veiller à ce que les membres de la Cour qui ont pris part à la décision initiale relevant l'intéressé de ses fonctions dans l'intérêt du service ne siègent pas dans le cadre de la procédure d'appel.

8. L'exposé des motifs commun précise ce qui suit :

> « L'appréciation par la Deuxième chambre est une appréciation de pleine juridiction. Ceci implique que la Deuxième chambre peut également apprécier les faits. Cette possibilité ne fait pas obstacle à ce que la chambre, après l'avoir appréciée, renvoie la cause au juge ou à l'institution qui a pris la décision ».

Le renvoi éventuel devant le juge de première instance ne trouve aucun fondement dans le traité du 31 mars 1965, tel qu'il s'énoncera après l'entrée en vigueur du Protocole. Conformément à l'article 31, paragraphe 2, a), de la Convention de Vienne 'sur le droit des traités' et Annexe, faite à Vienne le 23 mai 1969, l'exposé des motifs commun constitue certes un élément essentiel dans l'interprétation du traité en projet, mais ses dispositions ne peuvent pas par elles-mêmes compléter ou modifier le traité du 31 mars 1965, tel qu'il s'énoncera après l'entrée en vigueur du Protocole.

*

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorliggende voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het Protocol 'tot wijziging van het Verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof', gedaan te Luxemburg op 15 oktober 2012 (hierna: het protocol).

Bij het verdrag 'betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof', gedaan te Brussel op 31 maart 1965, (hierna: het verdrag van 31 maart 1965) gedaan wordt aan het Benelux-Gerechtshof de bevoegdheid verleend om kennis te nemen van vragen betreffende de uitleg van rechtsregels, aangewezen krachtens artikel 1 van het verdrag, voor zover die vragen gerezen zijn in zaken die bij een rechtscollege van één der drie lidstaten van de Benelux aanhangig zijn, en de bevoegdheid om op verzoek van een regering adviezen uit te brengen over de uitleg van een krachtens artikel 1 aangewezen rechtsregel. De bedoeling van het protocol bestaat erin het Benelux-Gerechtshof nieuwe rechtsprekende bevoegdheden te verlenen die bestaan uit, enerzijds, een bevoegdheid tot beoordeling in volle omvang op specifieke gebieden die daartoe zijn aangewezen in een verdrag, en, anderzijds, een bevoegdheid om kennis te nemen van administratiefrechtelijke beroepen inzake de rechtsbescherming van personen in dienst van de Benelux Unie, de Benelux-Organisatie voor de Intellectuele Eigendom of een Benelux Gemeenschappelijke Dienst. Met het oog op de uitoefening van die bestaande en nieuwe bevoegdheden worden bij het protocol drie Kamers ingesteld. De "Eerste Kamer" is inzonderheid bevoegd om kennis te nemen van vragen betreffende de uitleg van rechtsregels, om de beroepen tegen de uitspraken van de "Tweede Kamer" te behandelen en om adviezen te geven. De "Tweede Kamer" oefent de bevoegdheid tot beoordeling in volle omvang uit. De "Derde Kamer" neemt kennis van administratiefrechtelijke beroepen inzake de rechtsbescherming van personen in dienst van de Benelux Unie, de Benelux-Organisatie voor de Intellectuele Eigendom of een Benelux Gemeenschappelijke Dienst. Het protocol strekt tot regeling van de procedure die van toepassing is in het kader van de rechtsprekende bevoegdheid van het Hof en tot wijziging van de regels betreffende de organisatie en de samenstelling van het Hof. Ten slotte wordt bepaald dat de permanente zetel van het Hof in Luxemburg is gevestigd.

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

3. Luidens de memorie van toelichting bij het ontwerp "[hoort b]ij het protocol (...) een gemeenschappelijke toelichting die door de onderhandelaars van de Benelux-Staten gezamenlijk werd opgesteld en gedetailleerd uitleg geeft. Deze bestaat uit een algemene bespreking van de totstandkoming en een artikel[s]gewijze bespreking. Voor bijkomende uitleg wordt naar deze gemeenschappelijke toelichting verwezen. Deze memorie van toelichting beperkt zich tot de belangrijkste principes met nadruk op de wijzigingen."

Vermits deze gemeenschappelijke toelichting geacht kan worden deel uit te maken van de context voor de uitlegging van het protocol,[2] dient ze te worden toegevoegd aan de stukken die samen met het ontwerp van instemmingswet bij de Kamer van volksvertegenwoordigers worden ingediend.

4. Gelet op de ingewikkelde manier waarop bij het protocol het verdrag van 31 maart 1965 wordt gewijzigd, alsmede de nummering ervan wordt aangepast, zou het ook nuttig zijn dat de Kamer van volksvertegenwoordigers beschikt over een geconsolideerde versie van het verdrag van 31 maart 1965 om een beter inzicht te hebben in de draagwijdte van deze wijzigingen.

BEVOEGDHEID

5.1. Luidens de memorie van toelichting bij het ontwerp "betreft [het Protocol] de rechterlijke organisatie en de procedure voor een rechtbank, *in casu* een internationale rechtbank, en behoort [het] als onderdeel van justitie tot de bevoegdheid van de federale Staat. Dit wijzigingsprotocol is dan ook een exclusief federaal verdrag".

5.2. Hiermee kan niet worden ingestemd.

5.2.1. Hoewel de organisatie en de werking van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde en van rechtbanken in het algemeen tot de interne bevoegdheid van de federale overheid behoort en die overheid dan ook bevoegd is voor de internationale samenwerking op dat vlak (bijvoorbeeld de internationale samenwerking inzake rechtshulp, uitlevering in het kader van gerechtelijke procedures, samenwerking inzake strafuitvoering en dergelijke meer), kan op grond hiervan niet worden aangenomen dat de federale overheid exclusief bevoegd zou zijn voor de organisatie en de werking van internationale rechtbanken.

5.2.2. Het Benelux-Gerechtshof is één van de instellingen van de Benelux Unie waarin wordt voorzien bij artikel 5 van het verdrag van 17 juni 2008 'tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie'. Dat verdrag is een gemengd verdrag, vermits de samenwerking die de Benelux Unie beoogt te verdiepen zowel betrekking heeft op de bevoegdheden van de federale overheid als op de bevoegdheden van de

[2] Zie artikel 31, lid 2, a), van het Verdrag van Wenen 'inzake het verdragenrecht' en bijlage, gedaan te Wenen op 23 mei 1969.

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

gemeenschappen en de gewesten.[3] Zo betreft het meerjarige Gemeenschappelijk Werkprogramma dat de Benelux Unie periodiek opstelt, en waarin de prioriteiten van de samenwerking worden vastgesteld, onder meer "de vervolmaking van de interne Benelux-markt en de verwezenlijking van de Benelux Economische Unie met inbegrip van de verdere afstemming van het sociaal beleid, van het beleid op het gebied van de energie en het klimaat, alsmede van de samenwerking op het gebied van transport en communicatie", "de samenwerking op het gebied van het milieu, de natuur, de landbouw en de natuurlijke ruimten" en "het beleid op het gebied van visa en immigratie, de politiële samenwerking, de samenwerking met betrekking tot het beheer van crises en de bestrijding van rampen, alsmede met betrekking tot de strijd tegen het terrorisme en tegen fraude, onder meer op het gebied van belastingen".[4] Aan het verdrag werd overigens instemming verleend door de federale overheid,[5] het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap,[6] het Waalse Gewest,[7] het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest,[8] de Franse Gemeenschap[9] en de Duitstalige Gemeenschap.[10]

Het verdrag van 31 maart 1965, en bij uitbreiding het protocol tot instemming waarmee het thans voorliggende ontwerp strekt, dat het voormelde verdrag wijzigt, is rechtstreeks verbonden met het verdrag 'tot instelling van de Benelux Economische Unie' (hierna het Benelux-verdrag).[11] Het Benelux-Gerechtshof maakt, gelet op de hem toegekende bevoegdheden, bijgevolg deel uit van de nalevingsmechanismen waarin het Benelux-verdrag voorziet en

[3] Zie adv.RvS 57.083/VR van 24 maart 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 17 juli 2015 'houdende instemming met het Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblee, ondertekend te Brussel op 20 januari 2015'.

[4] Artikel 3, lid 2, van het verdrag van 17 juni 2008 'tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie'.

[5] Wet van 15 december 2010 'houdende instemming met volgende Internationale akten:
1° Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, en Verklaring, gedaan te 's-Gravenhage op 17 juni 2008;
2° Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie, gedaan te 's-Gravenhage op 17 juni 2008'.

[6] Decreet van 2 juli 2010 'houdende instemming met het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie, en de Verklaring, ondertekend in 's-Gravenhage op 17 juni 2008'.

[7] Decreet van 5 mei 2011 'portant assentiment au Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958, au Protocole relatif aux Privilèges et Immunités de l'Union Benelux et à la Déclaration, signés à La Haye, le 17 juin 2008' en decreet van 5 mei 2011 'portant assentiment, pour les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, au Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux signé le 3 février 1958, au Protocole relatif aux privilèges et immunités de l'Union Benelux et à la Déclaration, signés à La Haye le 17 juin 2008'.

[8] Ordonnantie van 9 december 2010 'houdende instemming met: het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie en de Verklaring, ondertekend te Den Haag op 17 juni 2008'.

[9] Decreet van 28 april 2011 'portant assentiment au Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux, signé le 3 février 1958, au Protocole relatif aux Privilèges et Immunités de l'Union Benelux et à la Déclaration, signés à La Haye le 17 juin 2008'.

[10] Decreet van 25 mei 2009 'zur Zustimmung zum Vertrag zur Neufassung des am 3. Februar 1958 unterzeichneten Vertrags zur Einrichtung der Benelux-Wirtschaftsunion sowie zum Protokoll über die Vorrechte und Immunitäten der Benelux-Union, unterzeichnet in Den Haag am 17. Juni 2008'.

[11] Luidens artikel 17 van het verdrag van 17 juni 2008 regelt "[h]et verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof (…) de samenstelling, de bevoegdheid en de werkwijze van het Benelux-Gerechtshof".

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

waarmee de implementatie en de naleving van de in dat verdrag bepaalde materiële verdragsverplichtingen worden geregeld.

De bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn, de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen,[12] omvat de bevoegdheid om in het kader van die internationale samenwerking, de nalevingsmechanismen vast te stellen.

De aangelegenheden die binnen het toepassingsgebied van het Benelux-verdrag vallen, en die, overeenkomstig het bij artikel I van het protocol te vervangen artikel 1, lid 2, van het verdrag van 31 maart 1965, het voorwerp kunnen uitmaken van een procedure voor het Benelux-Gerechtshof om een rechtsregel te interpreteren in het kader van een hangend rechtsgeding, om een geschil te beslechten of om een advies te verlenen over de interpretatie van een rechtsregel, hebben zowel betrekking op de bevoegdheden van de federale overheid als op de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.

Bijgevolg heeft het protocol niet alleen betrekking op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.[13]

5.2.3. Gelet op wat voorafgaat dient te worden besloten dat, net als het Benelux-verdrag, het thans voorliggende protocol een gemengd verdrag is dat tot de bevoegdheden van de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen behoort.

6. In het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier is geen enkel spoor te vinden van de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van het protocol door de Werkgroep Gemengde Verdragen (hierna: WGV) en de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (hierna: ICBB). Hierover om uitleg gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

> "Wat betreft het verslag van de Werkgroep gemengde verdragen en ICBB moet ik meegeven dat de werkgroep en ICBB niet is gevat en er dan ook geen verslag voorhanden is. Voor ons gaat het hier niet om een gemengd verdrag."

[12] Artikel 167, § 1, eerste lid, van de Grondwet.

[13] In dezelfde zin zie adv.RvS 27.898/4 van 6 juli 1998 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Waalse Gewestraad van 25 februari 1999 'portant assentiment au Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, fait à Strasbourg le 9 novembre 1995'; adv.RvS 39.457/2 van 28 november 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 augustus 2006 'houdende instemming met het Protocol nr. 14 bij het Verdrag inzake de bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, tot wijziging van het controlesysteem van het Verdrag, gedaan te Straatsburg op 13 mei 2004'.

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

6.1. In advies 57.106/VR/3 van 30 maart 2015[14] heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende uiteengezet:

> "4.2. Ingevolge de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen' (hierna: het samenwerkingsakkoord), evenals onderdeel 4 van de toelichting erbij – toelichting die ingevolge artikel 20 van het samenwerkingsakkoord er integraal deel van uitmaakt – stelt de ICBB op voorstel van de WGV, het al dan niet gemengde karakter van een verdrag vast. Dit moet in een zo vroeg mogelijke fase gebeuren, namelijk voorafgaand aan de onderhandelingen en de ondertekening, en *a fortiori* minstens voorafgaand aan de parlementaire goedkeuring van het betrokken verdrag.
>
> 4.3. Uit de met betrekking tot het voorgelegde verdrag gevolgde handelwijze lijkt te moeten worden afgeleid dat men ervan uitgegaan is dat de federale overheid voorafgaand, op een eenzijdige wijze het betrokken verdrag als al dan niet gemengd vermag te kwalificeren en gelet op die kwalificatie vermag te bepalen of een verdrag al dan niet dient te worden voorgelegd aan de WGV en de ICBB.[15]
>
> Met die interpretatie wordt evenwel eraan voorbijgegaan dat de tussenkomst van de WGV en de ICBB juist tot doel heeft om in onderling overleg het al dan niet gemengde karakter van een verdrag vast te stellen. Het uitgangspunt daarbij is een 'zo ruim mogelijk[e]'[16] wederzijdse informatieplicht, waarbij op basis van 'nauwe en permanente coördinatie'[17] door de ICBB op voorstel van de WGV dat karakter van het verdrag wordt vastgesteld.[18] Het zonder meer toekennen van een voorafgaand beslissingsrecht in hoofde van de federale overheid zou inhouden dat deze overheid eenzijdig het overleg- en samenwerkingsmechanisme waarin het samenwerkingsakkoord voorziet, kan omzeilen of uithollen, wat op gespannen voet zou staan met de basisbeginselen betreffende de organisatie van het beleid inzake de buitenlandse betrekkingen.[19] Een dergelijke interpretatie doet immers afbreuk aan de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten op internationaal vlak en kan ook een negatieve weerslag hebben op de coherentie van het Belgische buitenlandse beleid, in het licht waarvan de informatie- en overlegregelingen op het vlak van het buitenlands beleid mede moeten worden gezien.[20] Deze mechanismen moeten er immers voor zorgen dat in het raam van

[14] Adv.RvS 57.106/VR/3 van 30 maart 2015 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, gedaan te Warschau op 16 mei 2005'.

[15] *Voetnoot 3 van het aangehaalde advies:* Voor die zienswijze kan steun worden gezocht in artikel 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord, dat luidt: "Zodra de federale Regering het inzicht heeft bilaterale of multilaterale onderhandelingen met het oog op het opstellen van een verdrag, *dat niet uitsluitend betrekking heeft op de aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen, de Gewesten of de Federale Staat door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn*, wordt de Interministeriële Conferentie van het Buitenlands Beleid hiervan onverwijld in kennis gesteld." Ook in onderdeel 4, vijfde alinea, eerste streepje, van de toelichting bij het samenwerkingsakkoord wordt hiervan gewag gemaakt.

[16] *Voetnoot 4 van het aangehaalde advies:* Onderdeel 4, vierde alinea, van de toelichting ("Het is duidelijk dat de informatiefase zo ruim mogelijk moet worden gezien").

[17] *Voetnoot 5 van het aangehaalde advies:* Onderdeel 2, tweede alinea, van de toelichting bij het samenwerkingsakkoord.

[18] *Voetnoot 6 van het aangehaalde advies:* Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord.

[19] *Voetnoot 7 van het aangehaalde advies:* Zie voor een globaal overzicht J. VELAERS, "'*In foro interno et in foro externo*': de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten", in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Brussel, De Boeck en Larcier, 2006, 3-38.

[20] *Voetnoot 8 van het aangehaalde advies:* Zie in dit verband *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92, nr. 100-16/1°, 2 en nr. 100-16/2°, 5.

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

verdragsonderhandelingen intern overlegde Belgische posities worden ingenomen door voldoende gemandateerde Belgische delegaties.[21]

Gelet op wat hiervoor is opgemerkt, zou enkel kunnen worden aangenomen dat de federale overheid vrijgesteld is van de plicht tot het voorleggen van het betrokken verdrag aan de WGV en de ICBB wanneer er klaarblijkelijk geen twijfel kan bestaan over het niet-gemengde karakter van het door de federale overheid te sluiten verdrag. Dat is in dit geval evenwel niet zo.

4.4. In het licht hiervan dient de federale overheid in overleg te treden met de deelstaten overeenkomstig de bij de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord voorgeschreven procedure voor de WGV en de ICBB teneinde erover duidelijkheid te verkrijgen of de gemeenschappen en de gewesten bereid zijn om zich het verdrag alsnog eigen te maken door het ter instemming van de bevoegde parlementen voor te leggen. Zonder die instemming zal niet kunnen worden overgegaan tot de ratificatie van het verdrag.[22] In afwachting van de stellingname van de gemeenschappen en de gewesten zou in dit stadium beter worden afgezien van de instemming door de Kamer van volksvertegenwoordigers met het thans onderzochte verdrag."

6.2. Uit wat in opmerkingen 5 tot 5.2.3 is uiteengezet omtrent de bevoegdheid vloeit voort dat niet kan worden aangenomen dat "er klaarblijkelijk geen twijfel kan bestaan over het niet-gemengde karakter" van het protocol tot instemming waarmee het thans voorliggende ontwerp strekt.

Bijgevolg dient de federale overheid in overleg te treden met de deelstaten overeenkomstig de bij de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen' voorgeschreven procedure voor de WGV en de ICBB.

ALGEMENE OPMERKINGEN

7. Verschillende essentiële elementen, waaronder deze inzake de rechtspleging, worden niet geregeld in de ontworpen bepalingen van het verdrag van 31 maart 1965, maar de regeling ervan wordt overgelaten aan het reglement op de procesvoering of het reglement van orde van het Benelux-Gerechtshof.

Sommige bepalingen van het protocol kunnen vragen doen rijzen naar hun overeenstemming met het recht op een behoorlijke rechtsbedeling. Bij gebrek aan (kennis over de) volledige regeling kan daar thans geen uitsluitsel over worden gegeven. Zo rijzen bij wijze van voorbeeld vragen naar het recht op toegang tot de rechter (bv. de regeling van de proceskosten waarin is voorzien in ontworpen artikel 12, lid 2*bis*, van het verdrag van 31 maart 1965) en naar de wapengelijkheid (bv. in het licht van de regelingen opgenomen in het ontworpen artikel 11, lid 4*bis*, van het verdrag van 31 maart 1965). Op een aantal punten wordt

[21] *Voetnoot 9 van het aangehaalde advies:* Zie artikel 4 van het samenwerkingsakkoord.

[22] *Voetnoot 10 van het aangehaalde advies:* Artikel 12 van het samenwerkingsakkoord bepaalt in die zin het volgende: "Zodra de instemming in alle betrokken parlementaire assemblees werd bekomen zal de Minister van Buitenlandse Zaken de bekrachtigings- of toetredingsoorkonde van België opmaken en voorleggen aan de ondertekening van de Koning. Ook de kennisgevingen over de beëindiging van de interne procedures worden door de Minister van Buitenlandse Zaken opgesteld en ter bestemming geleid."

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

dit door de partijen in de gemeenschappelijke toelichting erkend. Zo wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat de opmerkingen ingediend door een instelling die een besluit heeft genomen dat het onderwerp vormt van een zaak die aanhangig is in de Tweede Kamer (ontworpen artikel 11, lid 4*bis*, van het verdrag van 31 maart 1965) zullen "worden overgelegd", en dat het "reglement op de procesvoering zal verduidelijken hoe en wanneer" dit gebeurt. Bovendien wordt bepaald dat "het reglement ervoor [zal] waken dat de kostenregeling niet tot gevolg heeft dat de potentiële verzoekers die een goede reden hebben om een voorziening in te stellen, zouden worden afgeschrikt door de mogelijkheid dat zij in het ongelijk worden gesteld, onevenredige advocatenkosten zouden moeten betalen. Het Reglement op de procesvoering zal door een maximum te bepalen dat kan geëist worden van de wederpartij, zorgen voor het nodige evenwicht". In de gemeenschappelijke toelichting wordt meer algemeen verklaard dat "[h]et Reglement op de procesvoering zal gebaseerd worden op de algemene rechtsbeginselen die in de drie lidstaten bestaan".

De delegatie die hieruit voortvloeit, is aanvaardbaar in het licht van artikel 34 van de Grondwet indien er bij het opstellen van de regels van afgeleid recht op wordt toegezien dat deze beantwoorden aan de Europese rechtswaarborgen.[23]

Zo wordt in het ontworpen artikel 3*bis*, lid 4, van het verdrag van 31 maart 1965 bepaald dat de griffier en de substituut-griffier op voordracht van het Hoofd van het Parket door het Comité van Ministers van hun functie kunnen worden ontheven in het belang van de dienst. Waarnemende griffiers worden op voordracht van het Hoofd van het Parket door de President van hun functie ontheven in het belang van de dienst. Tegen deze beslissing van het Comité van Ministers dan wel van de President kan beroep worden ingesteld bij de Eerste Kamer van het Hof in volle rechtsmacht. In het licht van het beginsel van de onpartijdigheid van de rechter zal er moeten worden op toegezien dat de leden van het Hof die betrokken waren bij de initiële beslissing van ontheffing in het belang van de dienst, geen zitting houden in de beroepsprocedure.

8. In de gemeenschappelijke toelichting wordt het volgende verklaard:

> "De beoordeling door de Tweede Kamer is een beoordeling in volle omvang. Dit houdt in dat de Tweede Kamer ook feiten kan beoordelen. Dit staat er niet aan in de weg dat de Kamer na beoordeling van de zaak terugverwijst naar de rechter of de instelling die de beslissing heeft genomen."

[23] HvJ 17 september 2014, C-562/12, *Liivimaa Lihaveis MTÜ t. Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee*, §§ 57-76; EHRM 30 juni 2005, *Bosphorus*, §§ 150-156; HvJ 3 september 2008, C-402/05P en C-415/05, *Kadi en Al Barakaat International Foundation t. Raad en Commissie*.

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡

Voor de mogelijkheid tot het terugverwijzen naar de rechter in eerste aanleg is geen enkele grondslag terug te vinden in het verdrag van 31 maart 1965 zoals het zal luiden na de inwerkingtreding van het protocol. De gemeenschappelijke toelichting vormt overeenkomstig artikel 31, lid 2, a), van het verdrag van Wenen 'inzake het verdragenrecht' en de bijlage, gedaan te Wenen op 23 mei 1969, weliswaar een belangrijk element in de interpretatie van het ontworpen verdrag, maar de bepalingen ervan kunnen het verdrag van 31 maart 1965, zoals het zal luiden na de inwerkingtreding van het protocol, zelf niet aanvullen of wijzigen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

‡LW-AECQNCBAJ-FIGHGVT‡