

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1994-1995****7 DECEMBER 1994****Ontwerp van wet**

- A. ter interpretatie van de wet van 16 juli 1976 houdende goedkeuring van, onder meer, het «Protocol houdende regeling van de vergoeding van gezaïriseerde goederen die aan Belgische onderdanen hebben toebehoord en de daarop betrekking hebbende uitwisselingen van brieven», internationale akten die op 28 maart 1976 te Kinshasa ondertekend werden tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zaïre, en**
- B. houdende goedkeuring van de uitwisseling van brieven betreffende de uitvoering van hetzelfde Protocol, gesloten op 18 juni 1976 tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zaïre**

MEMORIE VAN TOELICHTING

Op 28 maart 1976 werden te Kinshasa door de vertegenwoordigers van het Koninkrijk België en de Republiek Zaïre als vervolg op de nieuwe algemene Samenwerkingsovereenkomst het «Protocol houdende regeling van de vergoeding van gezaïriseerde goederen die aan Belgische onderdanen hebben toebehoord en de daarop betrekking hebbende uitwisseling van brieven» ondertekend. Deze akten legden tussen België en Zaïre de regels vast die de

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1994-1995****7 DECEMBRE 1994****Projet de loi**

- A. interprétant la loi du 16 juillet 1976 portant approbation, entre autres, du «Protocole portant règlement de l'indemnisation des biens zaïranisés ayant appartenu à des personnes physiques belges et échanges de lettres y relatifs», actes internationaux signés à Kinshasa le 28 mars 1976, entre le Royaume de Belgique et la République du Zaïre, et**
- B. portant approbation de l'échange de lettres relatif à l'exécution du même Protocole, avenu le 18 juin 1976 entre le Royaume de Belgique et la République du Zaïre**

EXPOSE DES MOTIFS

Le 28 mars 1976 étaient signés à Kinshasa, par les représentants du Royaume de Belgique et de la République du Zaïre, à la suite de la nouvelle Convention générale de coopération, le «Protocole portant règlement de l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des personnes physiques belges et échanges de lettres y relatifs», actes qui arrêtaient entre la Belgique et le Zaïre les règles permettant l'évaluation des biens frappés par les mesures de zaïrianisation et

evaluatie van de door de zaïseringsmaatregelen getroffen goederen en de betaling in Belgische frank van de overeenkomstige vergoeding, die door Zaïrese overheden verschuldigd was aan de Belgen die hun bezittingen hadden moeten overdragen, mogelijk moesten maken. Beide akten werden tezamen met andere protocollen goedgekeurd bij wet van 16 juli 1976 (*Belgisch Staatsblad* van 28 augustus 1976).

Aangezien de Belgische Regering wenste te zorgen voor een doeltreffende bescherming van de belangen van haar onderdanen die recht hadden op bedoelde vergoedingen, was zij met de Zaïrese Partij overeengekomen dat België van de 20 annuïteiten die de Zaïrese Partij diende te betalen aan de rechthebbenden de 10 laatste zou voorschieten ten einde de betalingstermijn van 20 tot 10 jaar terug te brengen. Zaïre zou deze 10 laatste annuïteiten dus rechtstreeks terugbetalen aan de Belgische Schatkist die ze had voorgeschoten. Dit mechanisme werd ingesteld bij artikel 4, alinea 3 van vermeld protocol onder de benaming « vooruitfinanciering ».

De toepassing van de vooruitfinanciering gaf aanleiding tot interpretatieverschillen tussen het Departement van Buitenlandse Zaken en een aantal rechthebbenden op een vergoeding.

Bovendien is er een meningsverschil gerezen over de wisselkoers die van toepassing was op de omzetting in Belgische frank van de in zaïres berekende vergoeding. De Belgische Staat paste een koers toe van 45,25 Belgische frank voor 1 zaïre — deze waarde werd overeengekomen tussen Zaïre en België bij uitwisseling van brieven van 18 juni 1976 —, terwijl een aantal Belgische schadeloosgestelde eigenaars meende dat deze uitwisseling van brieven, die niet werd gepubliceerd, hun niet kon worden tegengeworpen. Ze eisten dat de omzetting van hun vergoeding in Belgische frank zou gebeuren tegen de wisselkoers die op het tijdstip van de gedwongen overdracht van hun goederen van kracht was, zijnde ongeveer 80 Belgische frank voor 1 zaïre.

Na een langdurige gerechtelijke procedure die in 1979 door een van deze eisers werd ingesteld, heeft het Hof van Cassatie in verenigde kamers het arrest van 25 februari 1993 gewezen (Arrest Thonon t/Belgische Staat nr. 9373), waarvan de beginselen voor de interpretatie van het Protocol en de uitwisseling van brieven van 28 maart 1976 gezaghebbend zijn. Het Hof legt de Belgische Staat zware verplichtingen op die de Regering niet van plan was op zich te nemen ten tijde van de goedkeuring door de Vergadering van de betrokken akten.

Het voorgestelde wetsontwerp beoogt een tweevoudig doel:

1° zonder enige mogelijke dubbelzinnigheid van de juiste omvang de verplichtingen preciseren die

la liquidation en francs belges de l'indemnisation correspondante due par les autorités zaïroises aux Belges ayant dû céder leurs avoirs. Ces actes ont été, avec d'autres protocoles, approuvés par la loi du 16 juillet 1976 (*Moniteur belge* du 28 août suivant).

Désirant assurer la protection efficace des intérêts de ses ressortissants bénéficiaires desdites indemnisations, le Gouvernement belge avait convenu avec la Partie zaïroise que des 20 annuités que celle-ci devait liquider aux ayants droit, la Belgique avancerait les 10 dernières, afin, de raccourcir le délai de paiement de 20 à 10 ans. Le Zaïre rembourserait donc directement ces 10 dernières annuités au Trésor belge qui les aurait avancées. Qualifié de « préfinancement », ce mécanisme a été institué par l'article 4, alinéa 3, du protocole précité.

Dans son application, ce préfinancement fut la source de divergences d'interprétations entre le département des Affaires étrangères et certains ayants droit bénéficiaires d'indemnisation.

En outre, une controverse a surgi en ce qui concerne le taux de change applicable à la conversion en francs belges de l'indemnité calculée en zaïres: l'Etat belge appliquait un taux de 45,25 francs belges pour un zaïre — valeur convenue entre le Zaïre et la Belgique aux termes d'un échange de lettres du 18 juin 1976 — alors que certains propriétaires belges indemnisés estimaient que cet échange de lettres, n'ayant pas été publié, ne leur était pas opposable. Ils exigeaient que la conversion de leur indemnité en francs belges se fasse au taux de change en vigueur à la date de la cession forcée de leurs biens, soit à environ 80 francs belges pour un zaïre.

Suite à une longue procédure judiciaire initiée en 1979 par un de ces plaignants, la Cour de cassation a prononcé toutes chambres réunies l'arrêt du 25 février 1993 (arrêt Thonon c/Etat belge n° 9373), dont les principes dégagés pour l'interprétation du Protocole et de l'échange de lettres du 28 mars 1976 font jurisprudence. La Cour met à charge de l'Etat belge de lourdes obligations que le Gouvernement n'avait nullement décidé de couvrir à l'époque de l'approbation par votre Assemblée des actes concernés.

Le présent projet de loi qui vous est proposé a donc deux objectifs:

1° préciser, sans aucune ambiguïté possible, l'étendue exacte des obligations décrites par les dispo-

beschreven zijn in de hierboven in herinnering gebrachte internationale akten, in het bijzonder artikel 4, alinea 3 van het Protocol van 26 maart 1976;

2° de wisselkoers vaststellen die van toepassing is op de omzetting van de zaïre in Belgische frank, die gold op het tijdstip van de ondertekening van de uitwisseling van brieven van 18 juni 1976, zijnde 45,25 Belgische frank voor 1 zaïre.

Voorafgaande bemerkingen:

Er weze opgemerkt dat de bepalingen van dit wetsontwerp niet indruisen tegen het beginsel van de rechtspraak volgens hetwelk het niet de taak van de wetgever is een internationaal verdrag te interpreteren, zelfs indien dit bij wege van een goedkeuringswet gebeurt.

Immers, in tegenstelling tot de *ratio decidendi* van deze rechtspraak, is er hier geen sprake van een eenzijdige wijziging van de verplichtingen die de Zaïrese Staat in het Protocol op zich had genomen, noch van een wijziging van die welke België ten aanzien van Zaïre was aangegaan.

Deze wet heeft enkel tot doel een juiste interpretatie te geven van de omvang van de verplichtingen die de Belgische Staat jegens zijn onderdanen op zich heeft genomen overeenkomstig dit Protocol.

Door de werking van het arrest dat op 25 februari 1993 werd gewezen door het Hof van Cassatie te handhaven, zou de wetgever een misverstand creëren betreffende de last van de schuld van de zaïrisering die niet op België maar op Zaïre rust, zoals blijkt uit artikel 4, eerste alinea van het Protocol.

Men kan twifelen of van een nationale rechtbank, welke deze ook weze, de verbintenissen van de ondertekenende Staten die voortvloeien uit een akte van internationaal publiek recht zonder meer kan interpreteren. Hiertoe hebben, door inductie, de arresten van het Hof van Cassatie van 17 maart 1988 en 25 februari 1993 evenwel geleid. Hierna volgt een bondige analyse van deze arresten.

De rechtsleer heeft inderdaad het volgende benadrukt:

« Het valt zeker niet te betwijfelen dat het bilaterale of multilaterale karakter van een verdrag een unilaterale interpretatie veroordeelt of minstens de internationale geldigheid hiervan onderwerpt aan de uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring van iedere ondertekenaar. Zowel de rechtsleer als de rechtspraak zijn hierover unaniem. Maar het wordt evenzeer niet betwist dat de soevereiniteit van de Staten, die toelaat een verdrag te onderhandelen en af te sluiten, eveneens toelaat een verdrag te « interpreteren » in de mate dat dit nodig is voor de interne toepassing. Indien een bilaterale procedure in hoge mate wense-

sities des actes internationaux pré-rappelés, en particulier l'article 4, alinéa 3, du Protocole du 26 mars 1976;

2° fixer le taux de change applicable à la conversion du zaïre en francs belges à la valeur en cours au moment de la signature de l'échange de lettres du 18 juin 1976, soit 45,25 francs belges pour 1 zaïre.

Observations préliminaires:

Il convient d'observer que les dispositions du présent projet de loi ne contreviennent pas au principe jurisprudentiel suivant lequel il n'appartient pas au législateur d'interpréter unilatéralement un traité international, fût-ce par le détour de la loi d'assentiment.

En effet, contrairement à la *ratio decidendi* de cette jurisprudence, il n'est nullement question ici de modifier unilatéralement les obligations souscrites par le Zaïre dans le Protocole ou de modifier celles que la Belgique a elle-même souscrites envers le Zaïre.

La présente loi n'a pour objet que d'interpréter exactement l'étendue des obligations souscrites par l'Etat belge au titre de ce protocole vis-à-vis de ses propres ressortissants.

En laissant subsister l'effet de l'arrêt prononcé par la Cour de cassation le 25 février 1993, le législateur accrédi terait un malentendu quant à la charge de la dette de la zaïrianisation, laquelle n'appartient pas à la Belgique mais au Zaïre, comme il appert à l'article 4, alinéa premier, du Protocole.

On peut s'interroger sur le pouvoir qu'a une juridiction nationale quelle qu'elle soit, d'interpréter d'autorité les engagements des Etats signataires résultant d'un instrument conventionnel de droit international public, ce à quoi a pourtant abouti, par effet induit, les arrêts de la Cour de cassation du 17 mars 1988 et du 25 février 1993 qui seront brièvement analysés ci-après.

La doctrine a souligné en effet que:

« Il n'est certes pas douteux que le caractère bilatéral ou multilatéral d'un traité condamne son interprétation unilatérale, ou du moins en subordonne la validité internationale à l'approbation, expresse ou tacite, de chacun de ses signataires. Doctrine et jurisprudence sont unanimes sur ce point. Mais il n'est pas davantage contesté que la souveraineté des Etats, qui leur a permis de négocier et de conclure le traité, leur permet également de l'« interpréter » dans la mesure nécessaire à sa mise en œuvre interne. Si une procédure de caractère bilatéral est éminemment souhaitable à cet égard pour consacrer la légalité internatio-

lijk is om de internationale wettelijkheid van een vereiste interpretatie te bevestigen, zijn interpretaties *in foro domestico* niet minder, veelvuldig of zelfs gewoonlijk onvermijdelijk.

In dit opzicht kan men zich afvragen op welke basis de rechterlijke macht zich zou kunnen baseren om zich te verzetten tegen een wettelijke interpretatie (...) en het gebrek aan autoriteit op internationaal vlak zou inroepen om de autoriteit op intern vlak te ontkennen. Uiteindelijk komt dit neer op het vervangen van een wettelijke interpretatie door een rechterlijke interpretatie, waarvan het unilaterale karakter evenzeer veroordeeld dient te worden op internationaal vlak en bovendien als nadeel heeft meerdere en tegenstrijdige interpretaties teweeg te brengen, wat ook de uniformisering moge zijn die gerealiseerd wordt door het Hof van Cassatie. De interpretatie van de Regering, of zelfs van de wetgever, die voor dergelijke eenheid zorgt, is een courante praktijk.» (Verhoeven J., *Jurisprudence belge relative au droit international*, R.P.D.I., 1970, blz. 674). (Zie ook J. Masquelin, *Le droit des Traités dans l'ordre juridique et la pratique diplomatique belges*, Bruylant, 1980, nr. 396, § 5).

Voorgeschiedenis van het interpretatieconflict:

De voornaamste bepalingen van het Protocol en de uitwisseling van brieven van 28 maart 1976, waaraan de gezaïriseerden rechtstreeks toepasselijke subjectieve rechten hebben ontleend zijn:

— artikel 3 van het Protocol:

De vergoeding wordt overeenkomstig de volgende bepalingen vastgesteld:

1. Wanneer de waarde der gezaïriseerde goederen op tegenspraak en zonder betwisting is vastgesteld door de vroegere en de nieuwe eigenaar, wordt deze waarde als berekeningsbasis behouden.

2. Wanneer een akte tot verkoop van een gezaïriseerd goed of een akte tot overdracht van aandelen in gezaïriseerde goederen in de loop van het jaar 1973 is opgemaakt en, om reden van de zaïrisering, niet werd uitgevoerd, wordt de waarde van de gezaïriseerde goederen die in deze akten is vastgesteld, als berekeningsbasis aanvaard, tenzij de vroegere eigenaar of de koper kunnen bewijzen dat in de periode tussen de totstandkoming van de voornoemde akten en de zaïrisering van de betrokken goederen, deze goederen aanzienlijk in waarde gestegen of verminderd waren.

3. Indien er geen evaluatie overeenkomstig de bepalingen van alinea's 1 en 2 van dit artikel heeft plaatsgehad, stellen door beide Partijen in gemeen overleg aangewezen vertegenwoordigers, de waarde van de gezaïriseerde goederen vast en steunen hierbij

nale de l'interprétation requise, des interprétations *in foro domestico* n'apparaissent pas moins, fréquemment sinon ordinairement, indispensables.

A ce titre, on peut se demander sur quelle base le pouvoir judiciaire se fonderait pour s'insurger contre une interprétation législative (...) et prétexterait de son absence d'autorité dans l'ordre international pour lui dénier autorité dans l'ordre interne. Car, à tout prendre, cela revient à substituer à une interprétation législative une interprétation judiciaire, dont le caractère unilatéral est tout aussi condamnable dans l'ordre international et qui a en outre le désavantage d'exposer à la multiplicité et à la contradiction des interprétations, quelle que soit l'uniformisation réalisée sous les auspices de la Cour de cassation. L'interprétation gouvernementale, sinon législative, qui ménage pareille unité, est d'ailleurs de pratique courante.» (Verhoeven, J., *Jurisprudence belge relative au droit international*, R.B.D.I., 1970, p. 674). (Voir aussi J. Masquelin, *Le droit des Traités dans l'ordre juridique et la pratique diplomatique belges*, Bruylant, 1980, n° 396, § 5.)

Rétroactes du conflit d'interprétation:

Les principales dispositions du Protocole et de l'échange de lettres du 28 mars 1976, dont les zaïrianisés ont tiré des droits subjectifs directement applicables, sont les suivantes:

— article 3 du Protocole:

L'indemnisation sera déterminée conformément aux dispositions suivantes:

1. Si la valeur des biens zaïrianisés a été fixée contradictoirement et sans contestation par l'ancien et le nouveau propriétaire, cette valeur sera maintenue comme base de calcul.

2. Si un acte de vente d'un bien zaïrianisé ou un acte de cession de participations dans des biens zaïrianisés a été fait au cours de l'année 1973 et n'a pas été exécuté en raison de la zaïrianisation, la valeur des biens zaïrianisés fixée dans ces actes sera acceptée comme base de calcul à moins que l'ancien propriétaire ou l'acquéreur ne puissent prouver que dans la période entre les actes précités et la zaïrianisation des biens concernés la valeur de ceux-ci avait substantiellement augmenté ou diminué.

3. Si aucune évaluation, conformément aux dispositions des alinéas 1^{er} et 2 de cet article n'existe, la valeur des biens zaïrianisés sera fixée par des représentants désignés de commun accord par les deux parties par référence aux transactions commerciales

op handelstransacties die voor vergelijkbare goederen zijn verricht of, bij gebrek aan een dergelijke referentie, op bekende waarden van vergelijkbare goederen.

— artikel 4 van het Protocol:

1. De Zaïrese Staat betaalt de rechthebbenden de overeenkomstig artikel 3 berekende schadevergoeding binnen een tijdvak van 20 jaar.

2. De Zaïrese Staat stort deze vergoedingen op een rekening van de Belgische Staat bij een Zaïrese bank, welke gebruikt wordt voor betalingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Zaïre.

3. De Belgische Staat verricht een vooruitfinanciering ten einde de rechthebbenden de volledig actuariële tegenwaarde van deze vergoedingen in Belgische frank te betalen over een tijdvak van 10 jaar. De Zaïrese Staat zal de laatste 10 annuïteiten bijgevolg aan de Belgische Staat betalen.

— de alinea's a), b) en c) van de uitwisseling van brieven:

a) de tegenwaarde in Belgische frank van het goed waarvoor schadevergoeding wordt toegekend, zal definitief vastgesteld worden op het ogenblik van de schatting van dit goed;

b) de Zaïrese Staat stelt overeenkomstig de bepalingen van §§ 1 en 2 van artikel 4, ieder jaar de tegenwaarde in zaïres van 1/20^e van de hoofdsom zoals deze werd geschat, plus een rente van 5 pct. ter beschikking van de Belgische Staat;

c) de Belgische Staat stort overeenkomstig de bepalingen van artikel 4, § 3, aan de rechthebbenden gelijke annuïteiten, overeenkomende met 1/10^e van het geschatte goed; er zal een interest van 5 pct. worden toegekend.

Uit de interpretatie van deze teksten, waarop de Belgische Regering zich heeft beroepen om haar verplichtingen na te komen ten aanzien van de gezaïriseerden, kwamen de volgende beginselen naar voren:

— het is de Zaïrese Staat die de rechthebbenden schadeloos stelt;

— de schattingen, uitgedrukt in zaïres, werden omgezet tegen een wisselkoers van 45,25 Belgische frank voor 1 zaïre;

— de paragrafen 2 en 3 van artikel 4 van het Protocol verduidelijken de wijze van toepassing van het principe van schadeloosstelling waarvan is uitgegaan;

— de wijzen van toepassing bestonden: voor Zaïre: in een overschrijving van de vergoedingen in zaïres op een *ad hoc* rekening van een bankinstelling, geopend op naam van de Belgische Staat, ten belope van 1/20^e van de jaarlijks gestorte vergoeding, en voor België: in een omzetting van de 10 eerste annuïteiten in Belgische frank tegen de overeen-

qui ont été opérées pour des biens comparables ou, à défaut d'une telle référence, par comparaison avec des valeurs connues de biens similaires.

— article 4 du Protocole:

1. L'Etat zaïrois liquidera, aux ayants droit, l'indemnisation calculée conformément aux dispositions de l'article 3 en une période de vingt ans.

2. L'Etat zaïrois versera ces indemnisations à un compte de l'Etat belge auprès d'une Banque zaïroise utilisé pour des paiements de la coopération belge au Zaïre.

3. L'Etat belge opérera un préfinancement en vue de liquider aux ayants droit, sur une période de dix ans, l'ensemble de la contre-valeur actuarielle de ces indemnisations en francs belges. L'Etat zaïrois liquidera en conséquence les dix dernières annuités à l'Etat belge.

— alinéas a), b), et c) de l'échange de lettres:

a) la contre-valeur en francs belges du bien indemnisé sera fixée une fois pour toutes au moment de l'évaluation de ce bien;

b) l'Etat zaïrois, conformément aux dispositions des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 4, mettra chaque année à la disposition de l'Etat belge la contre-valeur en zaïre de 1/20^e du principal tel qu'il a été évalué et un intérêt de 5 p.c.;

c) l'Etat belge, conformément aux dispositions de l'article 4, § 3, versera aux ayants droit les annuités égales correspondant au 10^e du bien évalué; un intérêt de 5 p.c. sera consenti.

L'interprétation de ces textes, dont s'est prévalu le Gouvernement belge pour s'acquitter de ses obligations à l'égard des zaïrianisés, dégageait les principes suivant lesquels:

— c'est l'Etat zaïrois qui indemnisait les ayants droit;

— les évaluations fixées en zaïres étaient converties au taux de change de 45,25 francs belges pour un zaïre;

— les paragraphes 2 et 3 de l'article 4 du Protocole précisaient les modalités d'application du principe d'indemnisation préalablement posé;

— ces modalités consistaient: pour le Zaïre: à transférer les indemnités en zaïres sur le compte *ad hoc* d'une institution bancaire ouvert au nom de l'Etat belge, à raison de 1/20^e de l'indemnité versé annuellement, et pour la Belgique: à convertir les dix premières annuités en francs belges au taux convenu, à transférer les montants ainsi convertis aux ayants

gekomen koers, het overmaken van de aldus omgezette bedragen aan de rechthebbenden en een aanvullend 1/20e bij wijze van « vooruitfinanciering », zodat de schadevergoeding aan de gezaïriseerden in Belgische frank zou worden gestort binnen een termijn die van 20 op 10 jaar werd teruggebracht;

— zoals bepaald in de laatste alinea van artikel 4 van het Protocol, betaalde Zaïre bijgevolg de 10 laatste annuïteiten rechtstreeks aan de Belgische Staat, bij wijze van terugbetaling van de vooruitfinanciering die de Staat bereid was ten laste te nemen.

Uit deze beginselen vloeit dus voort dat de verplichtingen van de Belgische Staat beperkt bleven tot het voorschieten van de tien laatste annuïteiten ten laste van Zaïre, terzelfdertijd en naarmate de tien eerste annuïteiten door laatstgenoemde werden gestort. Artikel 3 van de goedkeuringswet bepaalde daarentegen dat de Belgische Staat in de rechten en vorderingen trad die de begunstigten van deze vergoedingen hadden op Zaïre, maar dit uitsluitend ten bedrage van de door hem vooruitgefinancierde vergoedingen.

Deze stelling werd gedurende 14 jaar door een gezaïriseerde bestreden voor hoven en rechtbanken. Er waren niet minder dan acht vonnissen en arresten nodig, waarvan drie in cassatie, om het geschil te beslechten.

Het past deze rechtspraak in het kort te bespreken ten einde de aarzeling aan te tonen waarvan de rechtbanken blijk hebben gegeven bij de interpretatie van de juridische draagwijdte van de betreffende internationale akten.

Korte bespreking van de rechtspraak:

In uitvoering van artikel 1121 van het Gerechtelijk Wetboek heeft de minister van Justitie de arresten van het Hof van Cassatie aan de respectievelijke Voorzitters van Kamer en Senaat toegestuurd bij brieven d.d. 23 februari 1994, zodat de Vergadering er kennis van heeft kunnen nemen.

1) In zijn arrest van 21 april 1983 (nr. 6814) heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat het Protocol en de uitwisseling van brieven van 28 maart 1976, niet alleen een omschrijving van de wederzijdse verplichtingen van de ondertekenende Staten bevatten maar ook rechtstreeks subjectieve rechten deden ontstaan ten bate van de gezaïriseerde Belgische onderdanen die bedoelde subjectieve rechten rechtmatig konden doen gelden voor de rechtbanken.

Het Hof van Cassatie heeft echter noch de aard van deze subjectieve rechten omschreven, noch de draagwijdte ervan afgebakend.

2) In zijn arrest van 11 september 1984 (A.R. nr. 14.584/83) dat gewezen werd op verwijzing, heeft het Hof van beroep van Luik besloten dat:

droit et à y ajouter 1/20^e supplémentaire à titre de « préfinancement », de sorte que l'indemnité soit versée aux zaïrianisés en francs belges dans un délai ramené de 20 à 10 ans;

— comme le prévoit le dernier alinéa de l'article 4 du Protocole, le Zaïre liquidait en conséquence les 10 dernières annuités directement à l'Etat belge, ce afin de lui rembourser le préfinancement que l'Etat avait consenti de prendre en charge.

Il découlait donc de ces principes que les obligations de l'Etat belge se limitaient à avancer les dix dernières annuités à charge du Zaïre, en même temps et au fur et à mesure que celui-ci versait les dix premières annuités. Par ailleurs, l'article 3 de la loi d'approbation prévoyait que l'Etat belge était subrogé, mais uniquement à concurrence des indemnités préfinancées par lui, aux droits et actions des bénéficiaires de ces indemnités à l'égard du Zaïre.

Cette thèse a été combattue par un zaïrianisé devant les cours et tribunaux pendant 14 ans, nécessitant pas moins de huit jugements et arrêts, dont trois arrêts de cassation pour clôturer le litige.

Il convient d'analyser brièvement, ci-après, cette jurisprudence afin de démontrer l'hésitation dont les juridictions ont fait preuve pour interpréter la portée juridique des actes internationaux en question.

Bref examen de la jurisprudence:

En exécution de l'article 1121 du Code judiciaire, le ministre de la Justice a transmis ces arrêts de cassation aux Présidents respectifs de la Chambre et du Sénat, par lettres du 23 février 1994, de sorte que votre Assemblée a pu prendre connaissance de leur contenu.

1) Aux termes de l'arrêt du 21 avril 1983 (n° 6814), la Cour de cassation a jugé que le Protocole et l'échange de lettres du 28 mars 1976, outre qu'ils définissaient les obligations réciproques des Etats signataires, avaient pour effet de créer directement des droits subjectifs au bénéfice des ressortissants belges zaïrianisés, et que ceux-ci pouvaient légitimement faire valoir ces droits subjectifs devant les tribunaux.

Toutefois, la Cour de cassation n'a pas défini la nature non plus que délimité l'étendue de ces droits subjectifs.

2) Aux termes d'un arrêt rendu sur renvoi le 11 septembre 1984 (R.G. n° 14.584/83), la Cour d'appel de Liège a décidé que:

(i) voor het vaststellen van de tegenwaarde in Belgische frank van de in zaïres vastgestelde vergoeding werd uitgegaan van een wisselkoers van 1 zaïre voor 45,25 Belgische frank;

(ii) de schadevergoeding gedekt dient te zijn door de storting in Belgische frank van 10 gelijke opeenvolgende annuïteiten tegen een interest van 5 pct., met vervaldag op 12 januari en met ingang van 12 januari 1977, en

(iii) de Belgische Staat deze annuïteiten verschuldigd is op de dag dat de Zaïrese Staat deze te zijner beschikking stelt tegen het bedrag dat berekend werd over 20 jaar met een interest van 5 pct.

3) In zijn arrest van 17 maart 1988 (nr. 7622), dat bij verstek tegen de Belgische Staat gewezen werd, heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat, in tegenpraak met voormeld arrest van het Hof van Beroep van Luik van 11 september 1984, krachtens artikel 4, alinea 3 van het Protocol dat nader omschreven werd door de bepaling van lid c) van de uitwisseling van brieven, beiden van 28 maart 1976, de Belgische Staat zich ertoe verbonden had om in het voordeel van zowel de Zaïrese Staat als van de rechthebbenden op de zaïriseringsvergoedingen de genoemde vergoedingen vooruit te financieren, zodat de rechthebbenden zouden worden betaald in Belgische frank over een periode van 10 jaar in plaats van in zaïres over een periode van 20 jaar, overeenkomstig de door de Zaïrese Staat ten aanzien van hen aangegane verbintenis; en dat, volgens het bepaalde betreffende de betalingsregeling van de schadevergoeding, als vervat in het Protocol en de uitwisseling van brieven van 28 maart 1976, en het opzet ervan, de verbintenis tot vooruitfinanciering die werd aangegaan door de Belgische Staat ten voordele van de rechthebbenden een gewone verbintenis was waarvan de uitvoering in niets ondergeschikt was aan of verbonden met de voorafgaandelijke uitvoering door de Zaïrese Staat van zijn verbintenis tot betaling van de vergoedingen in 20 annuïteiten, door elk jaar de tegenwaarde in zaïres van een twintigste van de verschuldigde vergoedingen ter beschikking van de Belgische Staat te stellen.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat dit arrest werd gewezen op tegenstrijdige conclusies van het Parket-Generaal bij het Hof van Cassatie, dat van mening was dat de eigen verplichting van de Belgische Staat beperkt bleef tot het jaarlijks voorschieten van een twintigste van de vergoeding (zie voetnoot (1) onder het arrest dat in de *Pasicrisie I*, bladzijde 861 werd gepubliceerd).

Samenvattend, door de interpretatie van de band tussen artikel 3, eerste alinea van het Protocol en alinea a) van de uitwisseling van brieven, heeft het Hof besloten dat de wisselkoers die van toepassing

(i) le taux de change applicable pour déterminer la contre-valeur en francs belges de l'indemnité fixée en zaïres était de celui de 1 zaïre = 45,25 francs belges;

(ii) l'indemnisation doit être assurée par le versement en francs belges de dix annuités égales et successives avec un intérêt de 5 p.c., à l'échéance le 12 janvier et pour la première fois le 12 janvier 1977, et

(iii) que l'Etat belge est redevable de ces annuités au jour où l'Etat zaïrois les met à sa disposition au montant calculé sur vingt années, avec un intérêt de 5 p.c.

3) Aux termes de l'arrêt du 17 mars 1988 (n° 7622) rendu par défaut contre l'Etat belge, la Cour de cassation a jugé, à l'encontre de l'arrêt précité de la Cour d'appel de Liège du 11 septembre 1984, qu'en vertu de l'article 4, alinéa 3, du Protocole explicité par la disposition du littéra c) de l'échange de lettres, tous deux du 28 mars 1976, l'Etat belge s'était engagé, en faveur tant de l'Etat zaïrois que des ayants droit aux indemnités de zaïrianisation, à préfinancer lesdites indemnités de manière telle que les ayants droit soient payés en francs belges et sur une période de dix ans, au lieu d'être payés en zaïres et sur une période de vingt ans, conformément à l'engagement pris envers eux par l'Etat zaïrois, et que, suivant les termes des dispositions relatives aux modalités de paiement de l'indemnisation, contenues dans le Protocole et les lettres échangées le 28 mars 1976, et leur économie, l'engagement de préfinancer souscrit par l'Etat belge en faveur des ayants droit était un engagement pur et simple dont l'exécution n'était en rien subordonnée ou liée à l'exécution préalable par l'Etat zaïrois de son engagement de liquider les indemnités en vingt ans en mettant chaque année à la disposition de l'Etat belge la contre-valeur en zaïres d'un vingtième des indemnités dues.

Il convient d'observer que cet arrêt a été rendu sur conclusions contraires du Parquet général à la Cour de cassation, lequel avait estimé que l'obligation propre de l'Etat belge était limitée à l'avance d'un vingtième annuellement de l'indemnité (voir la note (1) sous l'arrêt publié à la *Pasicrisie I*, p. 861).

Enfin, interprétant l'association de l'article 3, alinéa premier, du protocole avec l'alinéa a) de l'échange de lettres, la Cour décidait que le taux de change applicable à la conversion en francs belges des

was voor de omzetting in Belgische frank van de vergoedingen, de koers was die van kracht was op het ogenblik van de evaluatie tussen de cedent en de cessionaris, te weten ongeveer 80 Belgische frank voor 1 zaïre.

Het Hof verklaarde de koers van 45,25 Belgische frank, die werd vastgesteld bij uitwisseling van brieven van 18 juni 1976 niet van toepassing aangezien deze akte niet in het *Belgisch Staatsblad* was gepubliceerd en ze bijgevolg niet aan de gezaïriseerden kon worden tegengeworpen.

4. In een arrest gewezen op verwijzing op 2 november 1989 (A.R. nr. 12.884) heeft het Hof van Beroep te Bergen de Belgische Staat nochtans gedeeltelijk gelijk gegeven, op het stuk van de omvang van de verplichtingen te zijnen laste.

Het Hof besloot dat de rol van de Belgische Staat beperkt bleef tot het verdelen, onder zijn onderdanen, van de door de Zaïrese Staat ter beschikking gestelde vergoedingen (het Zaïrese deel van de vergoeding heeft een tegenwaarde in zaïres van 1/20^e van de hoofdsom vermeerderd met een interest van 5 pct.) en tot het storten van een aanvullende vergoeding (Belgische vooruitfinanciering) zodat de gedane stortingen overeenstemmen met de tegenwaarde in Belgische frank van 1/10^e van de waarde van het gezaïriseerde goed, vermeerderd met 5 pct. Het Hof was evenwel van mening dat deze verplichting (storting van een aanvullende vergoeding) niet ondergeschikt was aan de uitvoering door de Zaïrese Partij van zijn eigen verplichting ten aanzien van de Belgische Staat.

5. Aangezien het in het eerste deel afweek van de in het cassatie-arrest van 17 maart 1988 uiteengezette beginselen heeft het Hof van Cassatie het arrest van het Hof van Beroep te Bergen verbroken door voormelde beslissing van 25 februari 1993.

Deze beslissing bevestigde opnieuw dat, krachtens het bepaalde in het Protocol en de uitwisseling van brieven van 28 maart 1976, de Belgische Staat zich ertoe verbonden heeft om over een periode van 10 jaar aan zijn onderdanen de volledige actuariële tegenwaarde in Belgische frank van de vergoedingen van hun gezaïriseerde goederen uit te keren, ongeacht of de Zaïrese Staat al dan niet heeft voldaan aan zijn eigen verplichtingen.

Dit arrest, dat gewezen werd in verenigde kamers overeenkomstig artikel 1120 van het Gerechtelijk Wetboek (tweede voorziening over eenzelfde rechtsitem) heeft een einde gesteld aan de gerechtelijke controverse waarvan de uiteenlopende beslissingen van het Hof van Cassatie en de feitenrechters blijken.

Recente vonnissen van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Brussel hebben aldus volledig de rechtspraak van het Hof van Cassatie gevolgd.

indemnités était le taux en vigueur au moment de l'évaluation intervenue entre cédant et cessionnaire, soit environ 80 francs belges pour 1 zaïre.

Elle déclarait inapplicable le taux de 45,25 francs belges fixé par l'échange de lettres du 18 juin 1976, cet acte n'ayant pas été publié au *Moniteur belge* et n'étant dès lors pas opposable aux zaïrianisés.

4. Dans un arrêt rendu sur renvoi, le 2 novembre 1989 (R.G. n° 12.884), la Cour d'appel de Mons a pourtant donné partiellement raison à l'Etat belge en ce qui concerne l'étendue des obligations à charge de celui-ci.

La Cour décidait que le rôle de l'Etat belge se bornait à répartir entre ses ressortissants les indemnités mises à sa disposition par l'Etat zaïrois (part zaïroise de l'indemnité représentant la contre-valeur en zaïres de 1/20^e du principal augmenté d'un intérêt de 5 p.c.) et de verser un complément d'indemnité (préfinancement belge) de manière à ce que les versements faits correspondent à la contre-valeur en francs belges de 1/10^e de la valeur du bien zaïrianisé, augmentée de la valeur de 5 p.c. La Cour a cependant estimé que cette obligation (versement du complément) n'était pas subordonnée à l'exécution par la Partie zaïroise de sa propre obligation vis-à-vis de l'Etat belge.

5. Parce qu'il s'écarterait, dans sa première branche, des principes dégagés par l'arrêt de cassation du 17 mars 1988, la Cour de cassation a cassé l'arrêt de la cour d'appel de Mons, par décision du 25 février 1993 précitée.

Cette dernière réaffirme qu'aux termes des dispositions du Protocole et de l'échange de lettres du 28 mars 1976, l'Etat belge s'est engagé à verser, sur une période de 10 ans, à ses ressortissants, toute la contre-valeur actuarielle en francs belges des indemnités de leurs biens zaïrianisés, sans qu'il y ait lieu de distinguer suivant que l'Etat zaïrois aurait ou non satisfait à ses propres obligations.

Cet arrêt, rendu toutes chambres réunies conformément à l'article 1120 du Code judiciaire (deuxième pourvoi sur un même point de droit) a mis fin à la controverse judiciaire dont témoignent les décisions divergentes rendues par la Cour de cassation et les juridictions de fond.

De récents jugements du Tribunal de première instance de Bruxelles ont ainsi intégralement suivi la jurisprudence de la Cour de cassation.

Deze blijkt echter flagrant in tegenspraak te zijn met het opzet van de toenmalige regering, zoals goedgekeurd door de Vergadering.

Het Rekenhof vestigde onlangs de aandacht op deze tegenstrijdigheid.

In een bijzonder verslag aan de wetgevende Kamers d.d. 1 juni 1994 (dit verslag werd opgesteld naar aanleiding van de betaling door de Staat van de bedragen die aan een gezaïriseerde toekwamen krachtens de vermelde rechterlijke beslissingen), merkt het Rekenhof inderdaad op dat: «... de rechterlijke beslissingen de filosofie van het stelsel dat door het protocol en zijn bijlagen was opgezet, grondig overhoop gehaald (hebben). Die beslissingen verzwaren in aanzienlijke mate de verplichtingen en de lasten van de Staat. Het was nochtans oorspronkelijk de bedoeling die lasten te beperken tot een tegemoetkoming die op termijn tot een financiële blanco-operatie zou leiden. (...)

In feite hebben de tot op heden gewezen rechterlijke beslissingen de lasten voor het geheel van de financiële verplichtingen die voortvloeien uit een onteigening, uitgevoerd door een vreemde mogendheid op diens grondgebied en ongeacht of die de gewezen eigenaars al dan niet vergoedt, volledig bij de Belgische Staat gelegd.»

Gevolgen van de toepassing van deze rechtspraak voor de Belgische Staat:

1. Uitbreiding van de reikwijdte van de verplichtingen van de Belgische Staat:

Volgens de interpretatie van het Hof moet de Belgische Staat niet alleen de verplichtingen van de Zaïrese Staat nakomen ingeval deze in gebreke zou blijven, maar dient hij ook de gezaïriseerden schadeloos te stellen voor elke laattijdige betaling van het Zaïrese deel en voor elke vertraging in de Belgische vooruitfinanciering van de verschuldigde vergoedingen.

Nu blijkt dat de dubbelzinnigheid van de interpretatie van het mechanisme van de « vooruitfinanciering » dat in artikel 4, paragraaf 3, van het Protocol werd vastgelegd en nader werd omschreven in de bepalingen van de uitwisseling van brieven van 28 maart 1976, het Hof van Cassatie ertoe gebracht heeft de omvang van de verplichtingen waarmee de Belgische Regering tijdens de onderhandelingen over deze internationale akten had ingestemd, te wijzigen.

Zoals de voorbereidende werkzaamheden aan de ondertekening van het Protocol en de uitwisseling van brieven van 28 maart 1976 nochtans aantonen, heeft de Belgische Regering nooit de bedoeling gehad

Celle-ci apparaît cependant en contradiction flagrante avec les intentions du Gouvernement de l'époque, telles qu'elles furent approuvées par votre Assemblée.

Cette contradiction a été récemment mise en évidence par la Cour des Comptes.

Dans un rapport spécial adressé aux Chambres législatives le 1^{er} juin 1994 (rapport dressé à l'occasion du paiement par l'Etat des sommes revenant à un zaïrianisé en vertu des décisions de justice précitées), la Cour des Comptes observe en effet que « les décisions judiciaires ont bouleversé fondamentalement la philosophie du système mis en place par le Protocole et ses annexes. Ces décisions aggravent singulièrement les obligations et les charges que l'Etat belge souhaitait, à l'origine, voir limitées à une intervention qui, à terme, devait se révéler une opération financière blanche. (...)

Dans les faits, les décisions judiciaires intervenues jusqu'à présent ont totalement transféré, à la charge de l'Etat belge, l'ensemble des obligations financières résultant d'une opération d'expropriation menée par un Etat étranger sur son territoire, et ceci peu importe qu'il indemnise ou non les anciens propriétaires. »

Conséquences de l'application de cette jurisprudence pour l'Etat belge:

1. Extension de l'étendue des obligations de l'Etat belge:

D'après l'interprétation de la Cour, non seulement l'Etat belge doit exécuter lui-même les obligations de l'Etat zaïrois au cas où celui-ci serait en défaut de le faire, mais, doit en outre indemniser les zaïrianisés pour tous retards apportés dans l'exécution des paiements de la part zaïroise autant que du préfinancement belge des indemnités dues.

On le voit, l'ambiguïté de l'interprétation du mécanisme de « préfinancement » stipulé dans l'article 4, § 3, du Protocole et explicité par les dispositions de l'échange de lettres du 28 mars 1976 a conduit la Cour de cassation à modifier l'étendue des obligations que le Gouvernement belge avait consenti à prendre en charge lors de la négociation de ces actes internationaux.

Comme en témoignent pourtant les travaux préparatoires à la signature du Protocole et de l'échange de lettres du 28 mars 1976, le Gouvernement belge n'a jamais eu l'intention de se substituer purement et

zich enkel en alleen in de plaats te stellen van de schuldenaar van de vergoedingen, de Zairese Staat, om de uitvoering van de verplichtingen van laatstgenoemde te waarborgen.

— Zo schreef de minister van Buitenlandse Zaken in zijn nota aan het kabinet van de algemene politiek van 16 januari 1976 dat « de Belgische Regering zou aanvaarden de personen te vergoeden over een periode van 10 jaar in plaats van 20 jaar, wat overeengekomen was met Zaïre. Dit betekent dat België de nodige som zou voorschieten die ze jaarlijks zou dienen toe te voegen aan de Zairese bijdrage opdat de betaling van de vergoeding in 10 jaar zou geschieden ».

— In een nieuwe nota, gericht aan de Ministerraad van 3 mei 1976 waarin de budgettaire last die de toepassing van het Protocol met zich zou meebrengen werd geëvalueerd, verklaarde de minister van Buitenlandse Zaken:

« Alhoewel het niet mogelijk is het juiste bedrag te schatten dat in de begroting zal moeten ingeschreven worden is het wel mogelijk het plafond ervan te bepalen aan de hand van de ingediende zaïriseringsaangiften en in vergelijking met de schadeaangiften ingediend overeenkomstig de wet van 14 april 1965. Het ingevolge deze wet aangegeven schadebedrag beliep 8 230 000 000 Belgische frank. Als vergoedbare schade werd op dit bedrag weerhouden 2 867 000 000 frank, hetzij ongeveer 35 pct. van de aangegeven schade. Thans werd als zaïriseringsschade een niet gecontroleerd bedrag aangegeven van ongeveer 6 500 000 000 frank.

Rekening gehouden met de waarschijnlijke overschattingen en onjuistheden mag men verwachten dat de voor vergoeding te weerhouden schade eveneens ongeveer 35 pct. van dit bedrag of 2 275 000 000 Belgische frank zal belopen. Zulks betekent een jaarlijkse last van de prefinanciering van maximum ongeveer 113 750 000 frank gedurende 10 jaar. »

Het lijkt dan ook evident dat de Regering van het begin af aan zijn verbintenissen heeft berekend en deze heeft beperkt tot de helft van de verschuldigde vergoedingen, te weten tot de 10 laatste annuïteiten waarvoor ze in de vooruitfinanciering had toegestemd.

De begrotingskredieten die het Parlement heeft toegekend in artikel 2 van de goedkeuringswet van 16 juli 1976 dienden niets anders te dekken dan de 10 laatste vooruitgefinancierde annuïteiten.

— In antwoord op de interpellatie van een senator die hem deed opmerken dat de Regering onmiddellijk de verantwoordelijkheid voor de zaïriseringsmaatregelen op zich had moeten nemen, verklaarde de minister van Buitenlandse Zaken tevens:

simplesment à l'Etat zaïrois débiteur des indemnités pour garantir l'exécution des obligations de ce dernier.

— Ainsi, dans sa note soumise au cabinet de politique générale du 16 janvier 1976, le ministre des Affaires étrangères écrivait: « Le Gouvernement belge accepterait d'indemniser les personnes sur une période de 10 ans au lieu des 20 conclus avec le Zaïre. Cela signifie que la Belgique avancerait la somme nécessaire qu'il faudrait annuellement ajouter à la contribution zaïroise pour que la liquidation de l'indemnisation se fasse en 10 ans. »

— Dans une nouvelle note adressée au Conseil des ministres du 3 mai 1976, le ministre des Affaires étrangères, évaluant la charge budgétaire qu'entraînerait l'application du Protocole, déclarait:

« Bien qu'il ne soit pas possible d'estimer le montant exact à porter au budget, il est toutefois possible d'en fixer le plafond au moyen des déclarations de zaïrianisation introduites et en comparaison avec les déclarations de dommage introduites conformément à la loi du 14 avril 1965. Le montant des dommages fixé en vertu de cette loi est de 8 milliards 230 millions. Comme dommage indemnifiable, une somme de 2 867 000 000 francs belges a été retenue, soit environ 35 p.c. du dommage déclaré. Actuellement, une somme non contrôlée d'environ 6 500 000 000 de francs belges a été déclarée comme dommage de zaïrianisation.

Compte tenu des surestimations et imprécisions probables, on peut s'attendre à ce que le montant à retenir pour indemnisation soit également d'environ 35 p.c. de ce montant, soit 2 275 000 000 de francs belges. Ceci signifie une charge annuelle de préfinancement de maximum environ 113 750 000 francs belges pendant 10 ans. »

Il apparaît dès lors évident que le Gouvernement, dès l'origine, a chiffré et limité ses engagements à la moitié des indemnités dues, soit aux 10 dernières annuïtés qu'il consentait à préfinancer.

Les crédits budgétaires que le Parlement a octroyés par l'article 2 de la loi d'approbation du 16 juillet 1976, ne devaient pas couvrir autre chose que ces 10 dernières annuïtés préfinancées.

— Répondant à l'interpellation d'un sénateur qui lui faisait observer que le Gouvernement aurait dû assumer la responsabilité des mesures de zaïrianisation immédiatement, le ministre des Affaires étrangères déclarait encore:

« Als ik u goed begrijp wilt u daarmee zeggen dat de regering twee jaar geleden de verplichting op zich had moeten nemen om de mensen wier goederen gezaïriseerd werden volledig of voor een gedeelte te vergoeden. Ik kan u daar onmogelijk volgen. De geschiedenis van de zaïrisering of de radicalisering is een gewoon geval van onteigening door een vreemd land van goederen van Belgen die zich in die landen bevonden. Wij hebben bij de behandeling van de problemen in verband met de zaïrisering precies dezelfde politiek gevoerd die wij altijd voeren in België, nl. onderhandelen en discussiëren, om tot een zo goed mogelijk akkoord te komen met het land dat onteigend heeft, opdat het aan de onteigende landgenoten een volledige of gedeeltelijke schadeloosstelling zou uitbetalen. Het is ondenkbaar dat het eigen land altijd zou inspringen voor de verplichtingen van een derde Staat wat betreft de uitbetaling van schadevergoedingen. Het is altijd het vreemde land dat deze schadevergoedingen betaalt.

De Belgische Staat zal natuurlijk met alle machtsmiddelen en langs de diplomatieke kanalen trachten tot een zo goed mogelijk akkoord, een « raamakkoord » te komen met de landen die goederen van Belgen hebben onteigend. Wij zijn, wat Zaïre betreft, op deze manier te werk gegaan. » (Parl. Hand., Senaat, 1975-1976, blz. 2677).

Blijkens het internationaal publiek recht kan de zaïrisering worden gelijkgesteld met een onteigening, *in casu* een gedwongen overdracht van privé-eigendom ten bate van staatsburgers-cessionarissen, die wordt uitgevoerd om redenen van openbaar nut door een bevoegde overheid door middel van de betaling van een aanvullende vergoeding.

De Staat, waarvan de onteigende persoon onderdaan is, kan zijn diplomatieke bescherming verlenen maar hij doet dan zijn eigen recht gelden om het internationaal recht te doen eerbiedigen ten aanzien van zijn onderdanen.

Door in gemeen overleg een omzettingskoers van 1 zaïre voor 45,25 Belgische frank te kiezen, hebben de Belgische en de Zaïrese regering aldus gezorgd voor een schadeloosstelling van de slachtoffers van de zaïrisering, overeenkomstig de in het internationaal recht gangbare normen voor nationalisaties.

Indien de Belgische Staat had willen afwijken van deze internationale praktijk door de betaling van de verschuldigde vergoedingen te zijnen laste te nemen mocht de Zaïrese schuldenaar in gebreke blijven, dan zou hij dit voornemen duidelijk te kennen hebben gegeven, wat echter niet het geval is.

— Tot slot bevestigt ook de tekst van de wet van 16 juli 1976 houdende goedkeuring van het Protocol en de uitwisseling van brieven van 26 maart 1976 het beperkt karakter van de verplichting die de Belgische Staat op zich had genomen.

« Si je vous comprends bien, vous entendez par là que le Gouvernement aurait dû, il y a deux ans, assumer l'obligation d'indemniser totalement ou partiellement les gens dont les biens ont été zaïrianisés. Il m'est impossible de vous suivre en cela. L'histoire de la zaïrianisation ou de la radicalisation n'est qu'un cas ordinaire d'expropriation par un pays étranger de biens appartenant à des Belges et situés dans ces pays. Nous avons, en traitant les problèmes relatifs à la zaïrianisation, suivi exactement la même politique que celle que nous menons toujours en Belgique: nous avons négocié et discuté pour arriver à un accord aussi satisfaisant que possible avec le pays expropriant, afin que celui-ci paie à nos compatriotes expropriés une indemnité totale ou partielle. Il est inconcevable que notre pays intervienne chaque fois pour assumer les obligations d'un Etat tiers en ce qui concerne le paiement des indemnités. C'est toujours le pays étranger qui paie ces indemnités.

Bien entendu, l'Etat belge essaiera, par tous les moyens de contrainte et par la voie diplomatique, d'arriver à un accord aussi satisfaisant que possible, à un « accord-cadre » avec les pays qui auront exproprié des biens appartenant à des Belges. C'est de cette manière que nous avons agi en ce qui concerne le Zaïre » (Traduction - Ann. Sénat, 1975-1976, p. 2677).

A la lumière du droit international public, la zaïrianisation peut être assimilée à une expropriation, en l'occurrence à une cession forcée d'une propriété privée au bénéfice de citoyens cessionnaires, effectuée pour des raisons d'utilité publique par l'autorité compétente moyennant le paiement d'une indemnité compensatoire.

L'Etat dont la personne expropriée est un ressortissant peut accorder sa protection diplomatique, mais il fait alors valoir un droit propre à faire respecter le droit international à l'égard de ses ressortissants.

Ainsi, en choisissant de commun accord un taux de conversion du zaïre à 45,25 francs belges, les Gouvernements belge et zaïrois assuraient une indemnisation des victimes de la zaïrianisation conformément aux normes d'usage en droit international pour les nationalisations.

Si l'Etat belge avait voulu déroger à cette pratique internationale en prenant à sa charge le paiement des indemnités dues en cas de défaillance du débiteur zaïrois, il aurait manifesté clairement cette intention, ce qui n'est pas le cas.

— Enfin, le texte même de la loi du 16 juillet 1976 portant approbation notamment du protocole et de l'échange de lettres du 28 mars 1976 vient encore confirmer le caractère limité de l'obligation propre assumée par l'Etat belge.

Artikel 3 van de wet bepaalt immers:

«De Belgische Staat treedt, tot het bedrag van de door hem overeenkomstig het in artikel 2 bedoelde protocol geprefinancierde vergoeding, in de rechten en vorderingen van de gerechtigden dezer vergoeding ten aanzien van elke natuurlijke of rechtspersoon, alsmede van de buitenlandse overheid die gehouden is de vergoeding voor de gezaïriseerde goederen te dekken».

Indien, volgens de beslissing van het Hof van Cassatie, de Belgische Staat zelf de verplichting tot betaling van het geheel van de schadeloosstelling op zich had genomen, was het voor de wetgever in 1976 onmiskenbaar overbodig geweest te bepalen dat de aldus vastgestelde indeplaatsstelling slechts gold tot het bedrag van de door de Belgische Staat vooruitgefinancierde vergoedingen.

Deze precisering van de wetgever is rechtstreeks in verband te brengen met de laatste zin van artikel 4, § 3, van het Protocol dat bepaalt dat «de Zaïrese Staat de laatste tien annuïteiten derhalve aan de Belgische Staat zal betalen».

Indien de Belgische Staat een volledige betalingsverplichting was aangegaan en er een volledige indeplaatsstelling had plaatsgehad, dan was het ook hier overbodig en volstrekt niets ter zake doend geweest om de betalingsverplichting van de Zaïrese Staat aan de Belgische Staat te beperken tot de tien laatste annuïteiten.

Indien de Verdragssluitende Staten het Hof van Cassatie in zijn interpretatie van het Protocol waren gevolgd, hadden zij bepaald dat de Zaïrese Staat de twintig annuïteiten en niet alleen de tien laatste aan de Belgische Staat zou moeten betalen.

2. Herziening van de wisselkoers die van toepassing is op de berekening van de vergoedingen:

Voormeld arrest van het Hof van Cassatie van 17 maart 1988 heeft de bepalingen van het Protocol en de erop betrekking hebbende uitwisseling van brieven zodanig geïnterpreteerd dat voor de berekening van de vergoeding van het gezaïriseerde goed de wisselkoers in aanmerking wordt genomen die op het ogenblik van de gedwongen overdracht van het goed aan de nieuwe Zaïrese verkrijgers (ongeveer 80 Belgische frank voor 1 zaïre) van kracht was.

Het arrest verwerpt dus de koers van 45,25 Belgische frank die in aanmerking werd genomen voor de gedane vergoedingen en die werd overeengekomen bij uitwisseling van brieven van 18 juni 1976, welke niet ter goedkeuring aan het Parlement werd voorgelegd.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de door de Belgische en de Zaïrese regering gekozen koers overeenstemde met de officiële koers van de Zaïrese munt ten tijde van de onderhandelingen over het

L'article 3 de la loi dispose en effet que:

«l'Etat belge est subrogé, à concurrence des montants des indemnités préfinancées par lui conformément au protocole visé à l'article 2, aux droits et actions des bénéficiaires de ces indemnités, à l'égard de toute personne physique ou morale ainsi que de l'autorité étrangère, tenue de couvrir l'indemnisation des biens zaïrianisés.»

Si, comme l'a décidé la Cour de cassation, l'Etat belge avait assumé une obligation propre de payer l'intégralité de l'indemnisation, il eût évidemment été superflu pour le législateur de 1976 de prévoir que la subrogation ainsi établie ne valait qu'à concurrence des indemnités préfinancées par l'Etat belge.

Cette précision du législateur est à rapprocher directement de la dernière phrase de l'article 4, § 3, du protocole disposant que «l'Etat zaïrois liquidera en conséquence les dix dernières annuités à l'Etat belge».

Si l'obligation de paiement assumée par l'Etat belge et la subrogation avaient été totales, il eût été ici aussi superflu et parfaitement incohérent de limiter l'obligation de paiement de l'Etat zaïrois à l'Etat belge aux dix dernières annuités.

A suivre l'interprétation du protocole faite par la Cour de cassation, les Etats contractants auraient alors prévu que l'Etat zaïrois liquiderait à l'Etat belge les vingt annuités, et pas seulement les dix dernières.

2. Révision du taux de change appliqué au calcul des indemnités:

L'arrêt de la Cour de cassation du 17 mars 1988, précité, a interprété les dispositions du Protocole et de l'échange de lettres y relatif de telle sorte que le taux de change applicable au calcul de l'indemnisation du bien zaïrianisé est celui en vigueur au moment de la cession forcée du bien aux nouveaux acquéreurs zaïrois (environ 80 francs belges pour 1 zaïre).

L'arrêt rejette donc le taux de 45,25 francs belges appliqué aux indemnisations intervenues, taux convenu par l'échange de lettres du 18 juin 1976, non soumis à l'approbation parlementaire.

Il convient d'observer que ce taux choisi par les gouvernements belge et zaïrois correspondait au cours officiel de la monnaie zaïroise en vigueur au moment de la négociation du Protocole, et que la

Protocol en dat België zijn onderdanen heeft willen behoeden voor de risico's van een te verwachten ontwaarding van de zaïre ten opzichte van de Belgische frank, daarbij rekening houdend met de duur van de betalingstermijn van de vergoedingen en met het feit dat tal van vergoedingsaanvragen nog niet konden worden goedgekeurd.

In dit verband kunnen ook de opmerkingen worden aangehaald die het Rekenhof in verband met deze problematiek heeft geformuleerd in zijn bijzonder rapport dat op 1 juni 1994 aan de Kamers werd toegezonden.

Op bladzijde 4 van zijn rapport stelt het Rekenhof dat ten tijde van de gedwongen overdracht van de gezaïriseerde goederen (1974-1975), de officiële pariteit van de zaïre — die door de Zaïrese Staat op eigen gezag was vastgesteld, terwijl het om een munt gaat met een onzekere convertibiliteit — rond de 80 Belgische frank voor 1 zaïre schommelde. In 1974 was de zaïre 35 Belgische frank waard op de vrije markt, die de echte barometer is voor de reële economische waarde van een munt. De gezaïriseerden werden dus vergoed tegen de koers van 1 Z = 1 STR of 45,25 Belgische frank, zijnde de officiële waarde, vastgesteld onder de auspiciën van het I.M.F. op het ogenblik van de ondertekening van het protocol (op dat ogenblik was de zaïre op de vrije markt maar 35 Belgische frank waard). De Belgische onteigenden werden door de Belgische Staat dus op een billijke basis vergoed.

3. Verzwaring van de budgettaire lasten van de Belgische Staat:

De naar aanleiding van het arrest Thonon t/Belgische Staat tot stand gekomen rechtspraak heeft een groot aantal gezaïriseerden die vergoed werden op basis van de aanvankelijk door het Departement van Buitenlandse Zaken vastgestelde voorwaarden, ertoe aangezet rechtsvordering in te stellen ten einde een vergoeding te bekomen die gelijk is aan die welke door het Hof van Cassatie werd opgelegd in het kader van het proces Thonon t/Belgische Staat.

140 geschillen zijn aldus aanhangig en het valt te verwachten dat de rechtbanken ter zake systematisch de in het arrest van 25 februari 1993 ontwikkelde beginselen zullen toepassen.

Ofschoon de wisselvalligheden van de gerechtelijke procedure een precieze schatting van de budgettaire weerslag van nieuwe veroordelingen van de Staat bemoeilijken, mag de kost van dergelijke veroordelingen voor de staatsbegroting toch op 2 miljard worden geraamd.

Dit bedrag, samen met de totale vooruitfinanciering ten bedrage van 1 031 270 124 Belgische frank voor de schadeloos gestelde gezaïriseerden, zou de uitgaven van de Belgische Staat aan vergoedingen voor zijn onderdanen op meer dan drie miljard Bel-

Belgique a voulu prémunir ses ressortissants contre les risques d'une érosion prévisible du zaïre par rapport au franc belge, compte tenu de la longueur du délai de liquidation des indemnisations et compte tenu du fait que nombre de demandes d'indemnisation n'étaient pas encore en état d'être agréées.

Par ailleurs, on peut citer ici les observations faites par la Cour des comptes dans son rapport spécial, transmis aux Chambres le 1^{er} juin 1994, au sujet de la présente problématique.

La Cour des comptes précise, dans ce rapport, page 4, qu'au moment de la cession forcée des biens zaïrianisés (1974-1975), la parité officielle du zaïre — qui était fixée d'autorité par l'Etat zaïrois, alors qu'il s'agissait d'une monnaie à la convertibilité incertaine — tournait autour de 80 francs belges pour 1 zaïre. En 1974, le zaïre avait une valeur de 35 francs belges sur le marché libre, ce qui est le vrai baromètre pour la valeur économique réelle d'une monnaie. Les zaïrianisés ayant été indemnisés au cours de 1 Z = 1 DTS soit 45,25 francs belges, c'est-à-dire la valeur officielle, fixée sous les auspices du F.M.I., en vigueur au moment de la signature du Protocole (à ce moment, le zaïre n'était plus coté qu'à 35 francs belges au marché libre), les Belges expropriés ont été indemnisés par l'Etat belge sur une base équitable.

3. Alourdissement des charges budgétaires de l'Etat belge:

La jurisprudence dégagée à l'occasion de l'arrêt Thonon c/Etat belge du 25 février 1993 a encouragé bon nombre de zaïrianisés, indemnisés sur base des conditions déterminées à l'origine par le département des Affaires étrangères, à poursuivre une action en justice en vue d'obtenir une indemnisation semblable à celle que la Cour de cassation a imposée dans le cadre du procès Thonon c/Etat belge.

Cent quarante litiges sont ainsi pendants devant les tribunaux et il est prévisible que ceux-ci leur appliqueront systématiquement les principes dégagés dans l'arrêt du 25 février 1993.

Bien que les aléas de la procédure judiciaire rendent difficile toute estimation précise de l'impact budgétaire de nouvelles condamnations de l'Etat, il est permis d'avancer le chiffre de deux milliards de francs comme évaluation de ce que pourrait coûter au budget de l'Etat la charge de telles condamnations.

Ceci ajouté au montant global de 1 031 270 124 francs belges déjà préfinancé pour 419 zaïrianisés indemnisés porterait à plus de trois milliards les sommes déboursées par l'Etat belge pour indemniser ses ressortissants, soit 2,6 fois plus que l'estimation la

gische frank brengen, wat 2,6 maal meer is dan de hoogste schatting die door de Belgische Regering werd gemaakt ten tijde dat het vergoedingsprotocol en de erop betrekking hebbende uitwisseling van brieven ter goedkeuring aan het Parlement werden voorgelegd.

Hierbij worden de nieuwe schuldvorderingen, die nog zouden kunnen ingediend worden door andere gezaïriseerden buiten beschouwing gelaten.

De economische en politieke situatie in Zaïre maakt het bovendien onwaarschijnlijk dat België de vooruitgefinancierde bedragen voor rekening van de Zaïrese Staat binnen afzienbare tijd zal kunnen terugwinnen.

Tot slot, de aanvullende vergoedingen waartoe België veroordeeld zou kunnen worden wegens het verschil in wisselkoers zullen niet verhaald kunnen worden op Zaïre, dat gebonden is door het akkoord van 18 juni 1976 dat de wisselkoers heeft vastgesteld op 45,25 Belgische frank voor 1 zaïre, zoals reeds vermeld.

Bijgevolg moeten, met de meest absolute juridische zekerheid en zonder enige interpretatiemogelijkheid, de vergoedingsvoorwaarden waarin de Belgische Staat aanvankelijk had toegestemd tegenover zijn gezaïriseerde onderdanen, worden vastgesteld, opdat de rechtbanken ze zouden kunnen toepassen voor de lopende en toekomstige geschillen.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN:

Het ontwerp van wet dat u ter goedkeuring wordt voorgelegd bevat dus vier artikelen:

— artikel 1 bepaalt dat door de goedkeuring van het Protocol en de uitwisseling van brieven van 28 maart 1976, de Vergadering niet meer gevolgen heeft kunnen geven aan deze akten dan die welke de Verdragssluitende Partijen er hebben willen aan geven. In die zin omschrijft artikel 1 het mechanisme van de « vooruitfinanciering » nader dat werd ingesteld door de Partijen in de desbetreffende bepalingen van het Protocol en de uitwisseling van brieven;

— artikel 2 bevestigt, voor zover nodig, dat de artikelen 2 en 3 van de goedkeuringswet van 16 juli 1976 moeten worden toegepast in het licht van de interpretatie die aan het mechanisme van de vooruitfinanciering wordt gegeven in artikel 1 van deze wet;

— artikel 3 houdt de goedkeuring in van de uitwisseling van brieven van 18 juni 1976 waarin de tegenwaarde van de zaïre werd vastgesteld op 45,25 Belgische frank met het oog op de uitvoering van artikel 4, 1^o van het Protocol;

— artikel 4 bepaalt de datum waarop deze wet in werking dient te treden. Ten einde de samenhang en de onpartijdigheid t.o.v. alle reeds voldane en nog te voldoende vergoedingen te handhaven, dient het effect

plus haute effectuée par le Gouvernement belge lors de la soumission du Protocole d'indemnisation et échange de lettres y relatifs à l'assentiment parlementaire.

Ceci ne tient pas compte des nouvelles créances qui pourraient encore être introduites par d'autres zaïrianisés.

Etant donné, par ailleurs, la situation économique et politique au Zaïre, il est improbable que la Belgique récupère du Zaïre, dans un avenir rapproché, les montants préfinancés pour le compte de l'Etat zaïrois.

Enfin, les compléments d'indemnité que la Belgique pourrait être condamnée à payer à cause de la différence du taux de change seront irrécupérables à l'encontre du Zaïre, lequel est lié par l'accord du 18 juin 1976 fixant ce taux de change à 45,25 francs belges pour un zaïre, comme dit ci-avant.

En conséquence, il est impératif de fixer avec la sécurité juridique la plus absolue, sans autre interprétation possible, les conditions d'indemnisation que l'Etat belge a consenti à l'origine envers ses ressortissants zaïrianisés, de sorte que les juridictions puissent les appliquer aux litiges en cours ou à venir.

COMMENTAIRE DES ARTICLES:

Le présent projet de loi soumis à votre approbation prévoit donc quatre articles:

— l'article 1^{er} précise qu'en approuvant le Protocole et l'échange de lettres du 28 mars 1976, votre Assemblée n'a pu donner plus d'effets à ces actes que ceux que les Parties signataires ont entendu leur faire produire. En ce sens, l'article 1^{er} explicite le mécanisme de « préfinancement » instauré par les Parties dans les dispositions pertinentes du Protocole et de l'échange de lettres;

— l'article 2 confirme, pour autant que de besoin, que les articles 2 et 3 de la loi d'approbation du 16 juillet 1976 doivent être appliqués à la lumière de l'interprétation du mécanisme de préfinancement donné à l'article 1^{er}, de la présente loi;

— l'article 3 porte approbation de l'échange de lettres du 18 juin 1976 fixant la contre-valeur du zaïre à 45,25 francs belges pour l'exécution de l'article 4, 1^o, du Protocole;

— l'article 4 détermine la date à laquelle la présente loi doit produire ses effets. Dans un souci de cohérence et d'impartialité envers toutes les indemnisations intervenues ou restant à intervenir, la loi doit

van deze goedkeuring terugwerkende kracht te hebben tot op het ogenblik van de inwerkingtreding van het Protocol en de uitwisseling van brieven van 28 maart 1976, dus tot 12 januari 1977.

*
* *

In zijn advies, dat gegeven werd op 12 september 1994, verwijt de Raad van State het ontwerp van wet, dat voorgesteld werd door de Regering, eenzijdig, door toedoen van de wetgevende overheid een internationale overeenkomst te interpreteren. De Raad van State herinnert eraan dat dit in strijd is met artikel 84 van de Grondwet en met de rechtspraak van het Hof van Cassatie.

Welnu, met de neerlegging van dit ontwerp van wet heeft de Regering niet de bedoeling te raken aan de wederzijdse verplichtingen van de Staten die Partij zijn bij het Protocol en de uitwisseling van brieven van 28 maart 1976.

Er bestaat trouwens geen enkel geschil tussen België en Zaïre betreffende de interpretatie van de bepalingen van de diplomatieke akten die beide Verdragspartijen binden.

Door de voorstelling van onderhavig ontwerp van wet streeft de Regering alleen de rechtzetting na van de gevolgen van de interpretatie die de Rechterlijke Macht geeft aan de draagwijdte van artikel 4, derde alinea van voormeld Protocol in de interne Belgische orde. Om deze reden pistst het ontwerp van wet zich toe op het eerste artikel van de goedkeuringswet van het Protocol van 1976.

Ten overvloede wenst de Regering op te merken dat, indien de vooruitfinanciering geïnterpreteerd wordt in de zin dat alleen de 10 laatste annuïteiten gedekt worden, waarvoor de subrogatieclausule speelt die voorzien is door het Protocol en de goedkeuringswet, dit slechts een weerslag zou kunnen hebben op de identificatie van de schuldeiser maar niets zou veranderen aangaande de identificatie van de schuldenaar, die in elk geval de Zaïrese Staat blijft, en aan de omvang van de verplichtingen van laatstgenoemde die onveranderd blijven.

Bovendien, indien de minister tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 16 juli 1976 verklaard heeft, zoals het advies van de Raad van State aanhaalt, dat de vooruitfinanciering niet alleen voorzien werd om de gezaïriseerde Belgische onderdanen te helpen schadeloos stellen, maar ook om Zaïre te helpen zijn verbintenis na te komen waarin het toegestemd had de gezaïriseerde eigenaars te vergoeden, lag het evenwel niet in de bedoeling van de toenmalige regering om de integrale betaling van de vergoedingen in geval van een tekortkoming van de Zaïrese Staat ten laste te nemen.

Anderzijds bekritiseert het advies van de Raad van State, zich steunend op de recente rechtspraak van het

rétroagir au moment de la mise en vigueur du Protocole et de l'échange de lettres du 28 mars 1976, c'est-à-dire le 12 janvier 1977.

*
* *

Dans son avis donné le 12 septembre 1994, le Conseil d'Etat reproche au projet de loi présenté par le Gouvernement d'interpréter unilatéralement, par voie d'autorité législative, une convention internationale, ce qui est, rappelle le Conseil d'Etat, contraire à l'article 84 de la Constitution et à la jurisprudence de la Cour de cassation.

Or, en déposant ce projet de loi, le Gouvernement n'a pas l'intention de toucher aux obligations réciproques des Etats Parties au Protocole et à l'échange de lettres du 28 mars 1976.

D'ailleurs aucun litige n'existe entre la Belgique et le Zaïre quant à l'interprétation des dispositions des actes diplomatiques liant les deux Parties contractantes.

Le Gouvernement en présentant le présent projet de loi, n'a d'autre souci que de rectifier les conséquences de l'interprétation que le pouvoir judiciaire fait de la portée, dans l'ordre interne belge, de l'article 4, troisième alinéa, du Protocole précité. C'est pour ce motif que le projet de loi s'articule sur l'article premier de la loi d'approbation du Protocole de 1976.

Surabondamment, le Gouvernement tient à faire remarquer que si le préfinancement est interprété comme couvrant les dix dernières annuïtés seulement, pour lesquelles joue la clause de subrogation prévue par le Protocole et la loi d'approbation, cela ne pourrait avoir d'incidence que sur l'identification du créancier mais ne changera rien quant à l'identification du débiteur, qui reste l'Etat zaïrois en tout état de cause, ni quant à l'étendue des obligations de ce dernier, qui restent inchangées.

Par ailleurs, si, comme le relève l'avis du Conseil d'Etat, le ministre a déclaré devant les Chambres, lors des travaux préparatoires de la loi du 16 juillet 1976, que le préfinancement a été prévu non seulement pour aider les ressortissants belges zaïrianisés à être indemnisés, mais aussi pour aider le Zaïre à honorer l'engagement auquel il avait souscrit d'indemniser les propriétaires zaïrianisés, il n'entrait pas pour autant dans les intentions du Gouvernement de l'époque de prendre en charge le paiement intégral des indemnités en cas de défaillance de l'Etat zaïrois.

D'autre part, l'avis du Conseil d'Etat critique l'effet rétroactif des deux dernières dispositions du présent

Arbitragehof, de retroactieve werking van de twee laatste bepalingen van dit ontwerp door de inroeping van de principes van de bescherming van de juridische zekerheid en van het recht op een niet discriminerende toegang tot de rechterlijke garanties.

Indien de Regering het evenwel noodzakelijk acht om dit ontwerp van wet, dat een retroactiviteitsclausule inhoudt, voor te leggen, is dit het geval omdat ze ervan overtuigd is dat, indien de interpretatie van het Protocol en de uitwisseling van brieven zou toegepast worden op alle gezaïriseerden, zoals voortvloeit uit de arresten van het Hof van Cassatie, zonder rekening te houden met de wisselvoorwaarden die vastgelegd werden door de Belgische en de Zaïrese Regering in hun overeenkomst van 18 juni 1976, er abnormale discriminaties bij de vergoeding van de rechthebbenden zouden uit voortvloeien.

Immers, aangezien het Hof van Cassatie besloten heeft dat de wisselkoers eens en voor altijd deze moet zijn die van kracht was op het ogenblik van de evaluatie van het gezaïriseerde goed die uitgevoerd werd overeenkomstig de regels van artikel 3 van het Protocol, dient men hieruit te besluiten dat de vergoeding dus zal schommelen volgens de feitelijke omstandigheden die volkomen ongelijk zijn, vermits een aantal gezaïriseerden hun goederen slechts hebben kunnen schatten op latere data dan deze van de inwerkingtreding van het Protocol en de uitwisseling van brieven.

De Regering is dus van mening dat zowel dit element van juridische onzekerheid als de buitensporige budgettaire meerkost, die het niet goedkeuren met terugwerkende kracht van de Belgisch-Zaïrese overeenkomst van 18 juni 1976 met zich zou kunnen meebrengen voor de Staat, objectief en voldoende de inbreuk op de principes die ingeroepen werden door de Raad van State rechtvaardigen, wat uiteraard niet als een precedent beschouwd dient te worden.

Bovendien heeft de Regering rekening gehouden met het advies geformuleerd door de Raad van State betreffende de bewoording van artikel 3 van het ontwerp van wet.

De minister van Buitenlandse Zaken,

Frank VANDENBROUCKE.

projet, en invoquant les principes de sauvegarde de la sécurité juridique et du droit d'accès non discriminatoire aux garanties juridictionnelles, en se fondant sur la jurisprudence récente de la Cour d'arbitrage.

Si le Gouvernement estime néanmoins indispensable de soumettre le présent projet de loi, incluant une clause de rétroactivité, c'est parce qu'il est convaincu que s'il devait appliquer à tous les zaïrianisés l'interprétation du Protocole et de l'échange de lettres telle qu'elle résulte des arrêts de la Cour de cassation, sans tenir compte des conditions de change arrêtées par les Etats belge et zaïrois par leur accord du 18 juin 1976, il en résulterait des discriminations aberrantes dans l'indemnisation des ayants droit.

En effet, puisque la Cour de cassation a décidé que le taux de change doit être une fois pour toutes celui qui est en vigueur au moment de l'évaluation du bien zaïrianisé effectuée conformément aux règles de l'article 3 du Protocole, il faut en conclure que l'indemnisation variera donc suivant des circonstances de fait parfaitement inégales, nombre d'entre les zaïrianisés n'ayant pu évaluer leurs biens qu'à des dates postérieures à l'entrée en vigueur du Protocole et des échanges de lettres.

Le Gouvernement estime donc que tant cet élément d'insécurité juridique que le surcoût budgétaire exorbitant que pourrait entraîner pour l'Etat la non-approbation avec effet rétroactif de l'accord belgo-zaïrois du 18 juin 1976, justifient objectivement et suffisamment l'entorse aux principes invoqués par le Conseil d'Etat, qui ne peut évidemment être considérée comme un précédent.

Pour le surplus, le Gouvernement a tenu compte de l'avis formulé par le Conseil d'Etat au sujet du libellé de l'article 3 du projet de loi.

Le ministre des Affaires étrangères,

Frank VANDENBROUCKE.

ONTWERP VAN WET

ALBERT II,

Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Minister van Buitenlandse Zaken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ:

Onze Minister van Buitenlandse Zaken is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1

Artikel 1 van de goedkeuringswet van 16 juli 1976 waardoor het Protocol houdende regeling van de vergoeding van gezaïriseerde goederen die aan Belgische onderdanen hebben toebehoord en de daarop betrekking hebbende uitwisselingen van brieven volkomen uitwerking hebben, dient geïnterpreteerd te worden in deze zin dat onder « vooruitfinanciering » vermeld in artikel 4, derde lid, van voormeld Protocol dient begrepen te worden dat, gezien de gemeenschappelijke wil van de Partijen, de rol van de Belgische Staat uitsluitend bestaat in een verdeling tussen hen die recht hebben op de vergoedingen die ter beschikking gesteld worden van de Belgische Staat door de Zaïrese Staat en die de tegenwaarde in zaïres vertegenwoordigen van een twintigste van de hoofdsom vermeerderd met een interest van 5 pct. en in een storting aan dezen, op het ogenblik van de verdeling, van een bijkomende vergoeding voor rekening van de Zaïrese Staat zodat de gedane stortingen overeenstemmen met de tegenwaarde in Belgische frank van een tiende van de waarde van het gezaïriseerde goed, vermeerderd met een interest van 5 pct.

Art. 2

De artikelen 2 en 3 van dezelfde goedkeuringswet moeten toegepast worden rekening houdend met de interpretatie van de vooruitfinanciering vermeld in artikel 1 van deze wet.

Art. 3

De uitwisseling van brieven van 18 juni 1976, inzake de tenuitvoerlegging van het Protocol

PROJET DE LOI

ALBERT II,

Roi des Belges,

A tous, présents et à venir,
SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre des Affaires étrangères,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS:

Notre Ministre des Affaires étrangères est chargé de présenter, en Notre nom, aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit:

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de la loi d'approbation du 16 juillet 1976, par lequel le Protocole portant règlement de l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des personnes physiques belges et échanges de lettres y relatifs du 28 mars 1976 sortent leur plein et entier effet, doit être interprété en ce sens que par « préfinancement » visé à l'article 4, troisième alinéa, du Protocole précité, il faut comprendre que, dans la commune intention des parties, le rôle de l'Etat belge consiste uniquement à répartir entre ceux qui y ont droit les indemnités mises à disposition de l'Etat belge par l'Etat zaïrois et représentant la contre-valeur en zaïres de un vingtième du principal, augmenté d'un intérêt de 5 p.c., et à leur verser, au moment de la répartition, un complément d'indemnité pour le compte de l'Etat zaïrois de manière à ce que les versements faits correspondent à la contre-valeur en francs belges du dixième de la valeur du bien zaïrianisé, augmenté d'un intérêt de 5 p.c.

Art. 2

Les articles 2 et 3 de la même loi d'approbation doivent être appliqués compte tenu de l'interprétation du préfinancement visée à l'article 1^{er} de la présente loi.

Art. 3

L'échange de lettres du 18 juin 1976, relatif à l'exécution du protocole portant règlement de

houdende regeling van de vergoeding van gezaïriseerde goederen die aan Belgische onderdanen hebben toebehoord, zal volkomen uitwerking hebben.

Art. 4

Deze wet heeft uitwerking op 12 januari 1977.

Gegeven te Brussel, 6 december 1994.

ALBERT

Van Koningswege:

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Frank VANDENBROUCKE.

l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des personnes physiques belges, sortira son plein et entier effet.

Art. 4

La présente loi produit ses effets le 12 janvier 1977.

Donné à Bruxelles le 6 décembre 1994.

ALBERT

Par le Roi:

Le Ministre des Affaires étrangères,

Frank VANDENBROUCKE.

Brussel, 18 juni 1976

Vertaling

Mijnheer de Staatscommissaris,

Tijdens onze gesprekken die op 17 en 18 juni 1976 te Brussel plaatsvonden, zijn wij overeengekomen dat, in uitvoering van de artikelen 5 en 6 van het Belgisch-Zairese Protocol van 28 maart 1976 houdende regeling van de vergoeding van gezaïriseerde goederen die aan Belgische natuurlijke personen hebben toebehoord, de eerste storting ten behoeve van gerechtigden die in moeilijke sociale omstandigheden verkeren, kan oplopen tot een bedrag dat gelijk is aan verschillende annuïteiten, met dien verstande dat een in gemeenschappelijk overleg vastgesteld plafond niet mag worden overschreden.

Deze maatregel beoogt de gerechtigden aan wie deze vergoeding bij voorrang wordt betaald, te reïntegreren in het Belgisch economisch leven. De Belgische Ambassade te Kinshasa zal samen met de bevoegde Zairese Autoriteiten de technische wijze van uitvoering van bedoelde maatregel vastleggen.

Wat de uitvoering van artikel 4-1^o van bedoeld Protocol betreft, werd bevestigd dat de tegenwaarde in Belgische frank van de vergoedingen in zaïres wordt berekend tegen de wisselkoers van 1 zaïre = 1 STR = 45,25 Belgische frank.

De Belgische Regering gaat akkoord met deze regeling.

Ik zou u dank weten mij te willen meedelen of de Uitvoerende Raad van de Zairese Republiek van zijn kant, instemt met deze regeling.

Inmiddels verblijf ik, Mijnheer de Staatscommissaris, met de meeste hoogachting.

(get.)

R. VAN ELSLANDE,

*Minister van Buitenlandse Zaken
en van Ontwikkelingssamenwerking*

Aan de Heer NGUZA KARL-i-BOND,

*Vast lid van het Politiek Bureau
en Staatscommissaris voor Buitenlandse Zaken
en Internationale Samenwerking van
de Republiek Zaïre
te Kinshasa*

Bruxelles, le 18 juin 1976

Citoyen Commissaire d'Etat,

Lors des conversations que nous avons eues les 17 et 18 juin 1976 à Bruxelles, nous avons convenu que, en exécution des articles 5 et 6 du Protocole belgo-zaïrois du 28 mars 1976 portant règlement de l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des personnes physiques belges, le premier paiement aux bénéficiaires se trouvant dans une situation sociale pénible pourra se monter à une somme équivalente à plusieurs annuités, étant entendu qu'un plafond, à déterminer de commun accord, ne pourra pas être dépassé.

L'objet de cette mesure est de permettre aux bénéficiaires du paiement prioritaire leur réintégration dans la vie économique belge. Les modalités techniques pour l'exécution de cette mesure seront arrêtées entre l'Ambassade de Belgique à Kinshasa et les Autorités zaïroises compétentes.

En ce qui concerne l'exécution de l'article 4-1^o du même protocole, il a été confirmé que la contre-valeur en francs belges des indemnisations en zaïres sera calculée sur la base du cours 1 zaïre = 1 DTS = 45,25 francs belges.

Le Gouvernement belge marque son accord sur cet arrangement.

Je vous serais reconnaissant de me faire savoir si le Conseil Exécutif de la République du Zaïre, de son côté, approuve ce même arrangement.

Veuillez agréer, Citoyen Commissaire d'Etat, l'assurance de ma très haute considération.

(sé)

R. VAN ELSLANDE,

*Ministre des Affaires étrangères
et de la Coopération au Développement*

Au Citoyen NGUZA KARL-i-BOND,

*Membre permanent du Bureau Politique
et Commissaire d'Etat
aux Affaires étrangères et
à la Coopération Internationale
de la République du Zaïre
à Kinshasa*

Brussel, 18 juni 1976

Vertaling

Mijnheer de Minister,

Ik heb de eer u de ontvangst te bevestigen van uw brief, gedateerd op heden, waarin Uwe Excellentie mij in kennis stelt van het volgende:

«Mijnheer de Staatscommissaris,

Tijdens onze gesprekken die op 17 en 18 juni 1976 te Brussel plaatsvonden, zijn wij overeengekomen dat, in uitvoering van de artikelen 5 en 6 van het Belgisch-Zaïrese Protocol van 28 maart 1976 houdende regeling van de vergoeding van gezaïriseerde goederen die aan Belgische natuurlijke personen hebben toebehoord, de eerste storting ten behoeve van gerechtigden die in moeilijke sociale omstandigheden verkeren, kan oplopen tot een bedrag dat gelijk is aan verschillende annuïteiten, met dien verstande dat een in gemeenschappelijk overleg vastgesteld plafond niet mag worden overschreden.

Deze maatregel beoogt de gerechtigden aan wie deze vergoeding bij voorrang wordt betaald, te reintegreren in het Belgisch economisch leven. De Belgische Ambassade te Kinshasa zal samen met de bevoegde Zaïrese Autoriteiten de technische wijze van uitvoering van bedoelde maatregel vastleggen.

Wat de uitvoering van artikel 4-1^o van bedoeld Protocol betreft, werd bevestigd dat de tegenwaarde in Belgische frank van de vergoedingen in zaïres wordt berekend tegen de wisselkoers van 1 zaïre = 1 STR = 45,25 Belgische frank.

De Belgische Regering gaat akkoord met deze regeling.

Ik zou u dank weten mij te willen mededelen of de Uitvoerende Raad van de Zaïrese Republiek van zijn kant, instemt met deze regeling.

Inmiddels verblijf ik, Mijnheer de Staatscommissaris, met de meeste hoogachting.

(get.)

R. VAN ELSLANDE,

*Minister van Buitenlandse Zaken
en van Ontwikkelingssamenwerking*

Bruxelles, le 18 juin 1976

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur d'accuser réception de Votre lettre datée de ce jour par laquelle Votre Excellence a bien voulu porter à ma connaissance ce qui suit:

«Citoyen Commissaire d'Etat,

Lors des conversations que nous avons eues les 17 et 18 juin 1976 à Bruxelles, nous avons convenu que, en exécution des articles 5 et 6 du Protocole belgo-zaïrois du 28 mars 1976 portant règlement de l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des personnes physiques belges, le premier paiement aux bénéficiaires se trouvant dans une situation sociale pénible pourra se monter à une somme équivalente à plusieurs annuités, étant entendu qu'un plafond, à déterminer de commun accord ne pourra pas être dépassé.

L'objet de cette mesure est de permettre aux bénéficiaires du paiement prioritaire leur réintégration dans la vie économique belge. Les modalités techniques pour l'exécution de cette mesure seront arrêtées entre l'Ambassade de Belgique à Kinshasa et les Autorités zaïroises compétentes.

En ce qui concerne l'exécution de l'article 4-1^o du même protocole, il a été confirmé que la contre-valeur en francs belges des indemnisations en zaïres sera calculée sur la base du cours 1 Zaïre = 1 DTS = 45,25 francs belges.

Le Gouvernement belge marque son accord sur cet arrangement.

Je vous serais reconnaissant de me faire savoir si le Conseil Exécutif de la République du Zaïre, de son côté, approuve ce même arrangement.

Veuillez agréer, Citoyen Commissaire d'Etat, l'assurance de ma très haute considération.

(sé)

R. VAN ELSLANDE,

*Ministre des Affaires étrangères
et de la Coopération au Développement*

Namens de Uitvoerende Raad van Zaïre, betuig ik mijn instemming met hetgeen vooraf gaat en verblijf ik, Mijnheer de Minister, met de meeste hoogachting.

*De Staatscommissaris voor Buitenlandse Zaken
en Internationale Samenwerking,*

(w.g.)

NGUZA KARL-i-BOND,

Vast lid van het Politiek Bureau

Aan de Heer Renaat VAN ELSLANDE,

*Minister van Buitenlandse Zaken
en van Ontwikkelingssamenwerking
te Brussel*

Au nom du Conseil Exécutif du Zaïre, je marque mon accord pour ce qui précède et Vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

*Le Commissaire d'Etat aux Affaires étrangères
et à la Coopération Internationale,*

NGUZA KARL-i-BOND,

Membre permanent du Bureau politique

A Monsieur Renaat VAN ELSLANDE,

*Ministre des Affaires étrangères
et de la Coopération au Développement
à Bruxelles*

VOORONTWERP VAN WET VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE

Artikel 1

Artikel 1 van de goedkeuringswet van 16 juli 1976 waardoor het Protocol houdende regeling van de vergoeding van gezaïriseerde goederen die aan Belgische onderdanen hebben toebehoord en de daarop betrekking hebbende uitwisselingen van brieven volkomen uitwerking hebben, dient geïnterpreteerd te worden in deze zin dat onder « vooruitfinanciering » vermeld in artikel 4, derde alinea, van voormeld Protocol dient begrepen te worden dat, gezien de gemeenschappelijke wil van de Partijen, de rol van de Belgische Staat bestaat in een verdeling tussen hen die recht hebben op de vergoedingen die ter beschikking gesteld worden van de Belgische Staat door de Zairese Staat en die de tegenwaarde in zaïres vertegenwoordigen van een twintigste van de hoofdsom vermeerderd met een interest van 5 pct. en in een storting aan dezen, op het ogenblik van de verdeling, van een bekomende vergoeding voor rekening van de Zairese Staat zodat de gedane stortingen overeenstemmen met de tegenwaarde in Belgische frank van een tiende van de waarde van het gezaïriseerde goed, vermeerderd met een interest van 5 pct.

Art. 2

De artikelen 2 en 3 van dezelfde goedkeuringswet moeten toegepast worden rekening houdend met de interpretatie van de vooruitfinanciering vermeld in artikel 1 van deze wet.

Art. 3

De uitwisseling van brieven gesloten op 18 juni 1976, tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zaire, houdende vaststelling van de tegenwaarde van de zaïre op 45,25 Belgische frank voor de uitvoering van artikel 4, 1^o, van het voormeld Protocol, wordt goedgekeurd.

Art. 4

Deze wet heeft uitwerking op 12 januari 1977.

AVANT-PROJET DE LOI SOUMIS AU CONSEIL D'ETAT

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de la loi d'approbation du 16 juillet 1976, par lequel le Protocole portant règlement de l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des personnes physiques belges et échanges de lettres y relatifs du 28 mars 1976 sortent leur plein et entier effet, doit être interprété en ce sens que par « préfinancement » visé à l'article 4, troisième alinéa, du Protocole précité, il faut comprendre que, dans la commune intention des Parties, le rôle de l'Etat belge consiste uniquement à répartir entre ceux qui y ont droit les indemnités mises à disposition de l'Etat belge par l'Etat zaïrois et représentant la contre-valeur en zaïres de un vingtième du principal, augmenté d'un intérêt de 5 p.c., et à leur verser, au moment de la répartition, un complément d'indemnité pour le compte de l'Etat zaïrois de manière à ce que les versements faits correspondent à la contre-valeur en francs belges du dixième de la valeur du bien zaïrianisé, augmenté d'un intérêt de 5 p.c.

Art. 2

Les articles 2 et 3 de la même loi d'approbation doivent être appliqués compte tenu de l'interprétation du préfinancement visée à l'article 1^{er} de la présente loi.

Art. 3

L'échange de lettres avenant le 18 juin 1976 entre le Royaume de Belgique et la République du Zaïre, fixant la contre-valeur du zaïre à 45,25 francs belges pour l'exécution de l'article 4, 1^o, du Protocole précité, est approuvé.

Art. 4

La présente loi produit ses effets le 12 janvier 1977.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 7 september 1994 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet.

« A. ter interpretatie van de wet van 16 juli 1976 houdende goedkeuring van, onder meer, het « Protocol houdende regeling van de vergoeding van gezairiseerde goederen die aan Belgische onderdanen hebben toebehoord en de daarop betrekking hebbende uitwisselingen van brieven », internationale akten die op 28 maart 1976 te Kinshasa ondertekend werden tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zaïre, en

B. houdende goedkeuring van de uitwisseling van brieven betreffende de uitvoering van hetzelfde Protocol, gesloten op 18 juni 1976 tussen het Koninkrijk België en de republiek Zaïre »,

heeft op 12 september 1994 het volgend advies gegeven:

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus:

« ... les impératifs de certaines procédures judiciaires en cours visées par ledit projet de loi déterminant le Gouvernement à déposer sur le bureau des Chambres le présent projet avec l'avis du Conseil d'Etat dès la rentrée parlementaire ».

*
* *

De Raad van State moet zich, binnen de korte termijn die hem is toegemeten, bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het voorontwerp van wet moet wegens zijn budgettaire weerslag om advies worden voorgelegd aan de inspectie van financiën, en voor akkoordbevinding aan de minister van Begroting.

De inspectie van financiën heeft een gunstig advies verstrekt, doch uit de inlichtingen waarover men thans beschikt, blijkt niet dat de minister van Begroting zijn akkoordbevinding omtrent het voorontwerp zou hebben gegeven.

Het is onder voorbehoud dat aan dit vormvereiste wordt voldaan dat dit advies wordt verstrekt.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Artikelen 1 en 2

Artikel 1 van de ontworpen tekst wordt voorgesteld als een bepaling die een interpretatie geeft van artikel 1 van de wet van 16 juli 1976 houdende goedkeuring van het Protocol dat op 28 maart 1976 te Kinshasa is ondertekend tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zaïre, houdende regeling van de vergoe-

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 7 septembre 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi.

« A. interprétant la loi du 16 juillet 1976 portant approbation, entre autres, du « Protocole portant règlement de l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des personnes physiques belges et échanges de lettres y relatifs », actes internationaux signés à Kinshasa le 28 mars 1976, entre le Royaume de Belgique et la République du Zaïre, et

B. portant approbation de l'échange de lettres relatif à l'exécution du même Protocole, avenu le 18 juin 1976 entre le Royaume de Belgique et la République du Zaïre »,

a donné le 12 septembre 1994 l'avis suivant:

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, la demande d'avis est motivée dans les termes suivants:

« ... les impératifs de certaines procédures judiciaires en cours visées par ledit projet de loi déterminent le Gouvernement à déposer sur le bureau des Chambres le présent projet avec l'avis du Conseil d'Etat dès la rentrée parlementaire. »

*
* *

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

*
* *

OBSERVATION PREALABLE

Du fait de ses incidences budgétaires, l'avant-projet de loi doit être soumis à l'avis de l'Inspection des Finances et à l'accord du ministre du Budget.

Si l'avis favorable de l'Inspection des Finances a été obtenu, il n'apparaît pas, en l'état actuel des informations communiquées, que le ministre du Budget ait marqué son accord sur l'avant-projet.

C'est sous réserve de l'accomplissement de cette formalité que le présent avis est donné.

EXAMEN DU PROJET

Articles 1^{er} et 2

Sous le couvert d'une disposition présentée comme interprétant l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1976 portant approbation du Protocole, signé à Kinshasa le 28 mars 1976, entre le Royaume de Belgique et la République du Zaïre, portant règlement de l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des

ding van gezaïriseerde goederen die aan Belgische onderdanen hebben toebehoord en de daarop betrekking hebbende uitwisselingen van breiven. In werkelijkheid geeft het ontworpen artikel 1 echter een interpretatie van artikel 4, 3°, van dat Protocol, inzonderheid van het begrip « vooruitfinanciering » dat erin voorkomt.

Zowel uit het algemene rechtsbeginsel volgens hetwelk alleen degene die een handeling gesteld heeft er een authentieke uitlegging kan van geven, als uit de tekst van artikel 84 van de gecoördineerde Grondwet vloeit echter voort dat de nationale wetgever niet bevoegd is om gezagshalve handelingen, andere dan wetten, uit te leggen; bijgevolg kan een internationale overeenkomst die door de Kamers is goedgekeurd, niet het onderwerp zijn van een uitleggingswet (1).

De rechtspraak van het Hof van Cassatie volgt zeer duidelijk die stelling; het Hof bepaalt:

« Dat immers een internationale overeenkomst niet voor een eenzijdige uitlegging van overheidswege vatbaar is; dat, aangezien een dergelijke overeenkomst uiteraard uit de gemeenschappelijke wil van de Hoge Contracterende Partijen ontstaan is, een van deze partijen de andere partij niet eenzijdig zou kunnen verbinden door de overeenkomst eenzijdig uit te leggen door middel van een wet;

Overwegende dat de goedkeuringswet, welke geen rechtsnorm bevat, niet tot gevolg zou kunnen hebben de uitlegging van de overeenkomst mogelijk te maken; » (2).

Het staat bijgevolg niet aan de Belgische wetgever om eenzijdig en gezagshalve, zelfs indirect door een goedkeuringswet uit te leggen, voornoemd Protocol van 28 maart 1976 te interpreteren, daar dit Protocol het resultaat is van de gemeenschappelijke wilsuiting van de Belgische Staat en van de Zairese Staat.

Uit de memorie van toelichting blijkt nochtans dat volgens de stellers van het ontwerp de voorgenomen uitleggingsbepaling niet in strijd zou zijn met de hierboven genoemde beginselen. In de memorie staat te lezen:

« Immers, in tegenstelling tot de *ratio decidendi* van deze rechtspraak, is er hier geen sprake van een eenzijdige wijziging van de verplichtingen die de Zairese Staat in het Protocol op zich had genomen, noch van een wijziging van die welke België ten aanzien van Zaïre was aangegaan ».

De memorie vervolgt:

« Deze wet heeft enkel tot doel een juiste interpretatie te geven van de omvang van de verplichtingen die de Belgische Staat jegens zijn onderdanen op zich heeft genomen overeenkomstig dit Protocol. »

De memorie van toelichting verwijst eveneens naar het standpunt dat door sommige rechtsgeleerden wordt verdedigd, luidende:

« Het valt zeker niet te betwijfelen dat het bilaterale of multilaterale karakter van een verdrag een unilaterale interpretatie veroordeelt of minstens de internationale geldigheid hiervan onderwerpt aan de uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring van iedere ondertekenaar. »

(1) J. Velu, Droit public, deel I, Bruylant, 1986, nr. 388.

(2) Cass., 16 januari 1968, Arr. Cass. 1968, I, blz. 670, en 12 maart 1968, Arr. Cass. 1968, I, blz. 926.

personnes physiques belges et échanges de lettres y relatifs, l'article 1^{er} du texte en projet procède, en réalité, à une interprétation de l'article 4, 3°, de ce Protocole et, en particulier, de la notion de « préfinancement » qui y figure.

Or, il résulte tant du principe général du droit suivant lequel seul l'auteur d'un acte a qualité pour en donner une interprétation authentique, que du texte de l'article 84 de la Constitution coordonnée, qu'il n'entre pas dans les attributions du pouvoir législatif national d'interpréter, par voie d'autorité, des actes autres que des lois; en conséquence, une convention internationale qui a reçu l'assentiment des Chambres, ne peut faire l'objet d'une loi interprétative (1).

La jurisprudence de la Cour de cassation va très clairement en ce sens; la Cour indique, en effet:

« Qu'... une convention internationale n'est pas susceptible d'interprétation unilatérale par voie d'autorité; que pareille convention étant, par nature, issue de la volonté des Hautes Parties contractantes, l'une de celles-ci ne saurait lier l'autre en interprétant unilatéralement la convention par voie législative;

Attendu que la loi d'approbation, qui ne contient pas de norme juridique, ne saurait avoir pour effet de permettre l'interprétation de la convention; » (2).

Il n'appartient, dès lors, pas au législateur belge d'interpréter unilatéralement par voie d'autorité, fût-ce par le détour d'une interprétation de la loi d'assentiment, le protocole précité du 28 mars 1976, celui-ci étant issu de la volonté commune de l'Etat belge et de l'Etat zaïrois.

Il ressort, certes, de l'exposé des motifs que, selon les auteurs du projet, la disposition interprétative envisagée ne serait pas contraire aux principes qui viennent d'être rappelés. Cet exposé explique qu'

« en effet, contrairement à la *ratio decidendi* de cette jurisprudence, il n'est nullement question ici de modifier unilatéralement les obligations souscrites par le Zaïre dans le Protocole ou de modifier celles que la Belgique a elle-même souscrites envers le Zaïre »

et que

« la présente loi n'a pour objet que d'interpréter exactement l'étendue des obligations souscrites par l'Etat belge au titre de ce Protocole vis-à-vis de ses propres ressortissants. »

L'exposé des motifs fait également état de l'opinion, défendue par certains auteurs, suivant laquelle

« (s')il n'est certes par douteux que le caractère bilatéral ou multilatéral d'un traité condamne son interprétation unilatérale, ou du moins en subordonne la validité internationale à l'approbation, expresse ou tacite, de chacun de ses signataires »,

(1) J. Velu, Droit public, tome I^{er}, Bruylant, 1986, n° 388.

(2) Cass., 16 janvier 1968, Pas., 1968, I, p. 625, et 12 mars 1968, Pas., 1968, I, p. 874.

De memorie stelt echter ook dat niet kan worden betwist

« dat de soevereiniteit van de Staten, die toelaat een verdrag te onderhandelen en af te sluiten, eveneens toelaat een verdrag te « interpreteren » in de mate dat dit nodig is voor de interne toepassing » (1) (2).

Het standpunt dat aldus in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, kan niet worden aanvaard. Die stelling brengt immers mede dat aanvaard wordt dat de Belgische wetgever eenzijdig een authentieke uitlegging kan geven aan een tekst die niet het resultaat is van de enkele wilsuiting van de Belgische Staat, doch die de uitdrukking is van de gemeenschappelijke wilsuiting van de Belgische en de Zaïrese Staat, en die stelling is in strijd met de hierboven besproken beginselen (3).

Daaruit volgt dat de artikelen 1 en 2 moeten vervallen.

Art. 3

Overeenkomstig het gebruik schrijve men:

« De uitwisseling van brieven inzake de tenuitvoerlegging van het Protocol houdende regeling van de vergoeding van gezaïriseerde goederen die aan Belgische onderdanen hebben toebehoord van 18 juni 1976, zal volkomen uitwerking hebben. »

Art. 4

Uit de ontworpen bepaling vloeit voort dat de in artikel 3 genoemde uitwisseling van brieven van 18 juni 1976 geacht wordt in het interne recht in werking te treden met ingang van 12 januari 1977, dus lang vóór de goedkeuring en de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

(1) J. Verhoeven, « Jurisprudence belge relative au droit international », *R.B.D.I.*, 1970, blz. 666 e.v., nr. 6. Achteraf heeft dezelfde auteur in verband met de bevoegdheid van de rechtbanken om verdragen uit te leggen geschreven:

« Ce pouvoir connaît, s'agissant des règles du droit belge, une limite dans les lois interprétatives qui s'imposent au juge comme toutes autres lois régulièrement adoptées par les Chambres et sanctionnées par le Roi. La force obligatoire de ces lois ne s'explique réellement que parce qu'elles expriment la volonté de l'autorité qui a souverainement pris la règle interprétée. Elle ne se conçoit pas à proprement parler à propos des règles du droit des gens, dont la loi ne saurait imposer une interprétation authentique qui ne peut être fournie que par l'ensemble des Etats intéressés. Cela étant, on voit mal les juges se refuser à suivre les interprétations qui auraient été proposées par le législateur. Hors l'hypothèse d'une contrariété manifeste avec la règle interprétée, dont ils doivent sanctionner la primauté, on hésitera à admettre qu'ils substituent leur propre interprétation à celle qui — par exemple dans la loi d'assentiment — aurait été officiellement fournie par le législateur. Il importe peu qu'une telle interprétation unilatérale soit dépourvue d'autorité en droit des gens; il suffit qu'elle émane d'une autorité plus qualifiée que le juge pour préciser la portée des engagements de l'Etat. La jurisprudence paraît toutefois témoigner sur ce point d'une résistance du judiciaire à se soumettre au législateur (voy. Cass., 16 janvier 1968, *Pas.*, 1968, I, p. 625, et 12 mars 1978, *ibid.*, p. 874; voy. notre chronique in *R.B.D.I.*, 1970, p. 673). »

(2) Zie ook, van dezelfde auteur: « Sources et principes du droit des gens et ordre juridique belge: certitudes et vraisemblances », in *Evolution constitutionnelle en Belgique et relations internationales, Hommage à Paul de Visscher*, Pedone, 1984, blz. 23 e.v., nr. 15.

(3) In ieder geval kan niet worden beweerd dat het voorontwerp alleen tot doel heeft « een juiste interpretatie te geven van de omvang van de verplichtingen die de Belgische Staat jegens zijn onderdanen op zich heeft genomen overeenkomstig (voornoemd) Protocol ». De voorgenomen uitlegging heeft immers gevolgen voor de Zaïrese Staat, omdat ze meebrengt dat de verplichting van vooruitfinanciering die volgens het Protocol ten laste komt van de Belgische Staat, afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de Zaïrese Staat vooraf zijn eigen verbintenissen nakomt. Voorts moet worden beklemtoond dat de vooruitfinanciering waartoe de Belgische Staat verplicht is, niet alleen bedoeld was om de Belgische onderdanen te helpen die vanwege de zairisering van hun goederen recht hadden op schadevergoeding, doch ook om Zaïre te helpen de door deze Staat aangegane verbintenissen na te komen om de eigenaars van gezaïriseerde goederen te vergoeden (zie ter zake, tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 16 juli 1976, de verklaringen van de minister van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, Gedr. St. Kamer, zitting 1975-1976, nr. 880/3, blz. 4, en *Parlementaire Handelingen Kamer*, zitting van 8 juni 1976, blz. 3907).

il ne peut être contesté

« que la souveraineté des Etats, qui leur a permis de négocier et de conclure le traité, leur permet également de l'« interpréter » dans la mesure nécessaire à sa mise en œuvre interne » (1) (2).

Le point de vue ainsi développé dans l'exposé des motifs n'est pas admissible. La thèse adoptée conduit, en effet, à admettre que le législateur belge pourrait, seul, donner une interprétation authentique d'un texte issu, non pas de la seule volonté de l'Etat belge, mais de la volonté commune de cet Etat et de l'Etat zaïrois, et méconnaître les principes qui ont été exposés plus avant (3).

Il s'ensuit que les articles 1^{er} et 2 doivent être omis.

Art. 3

L'usage commande d'écrire:

« L'échange de lettres relatif à l'exécution du Protocole portant règlement de l'indemnisation des biens zaïrianisés ayant appartenu à des personnes physiques belges du 18 juin 1976, sortira son plein et entier effet. »

Art. 4

Il résulte de la disposition en projet que l'échange de lettres du 18 juin 1976 visé à l'article 3 est destiné à produire ses effets en droit interne le 12 janvier 1977, c'est-à-dire bien avant son approbation et sa publication au *Moniteur belge*.

(1) J. Verhoeven, « Jurisprudence belge relative au droit international », *R.B.D.I.*, 1970, pp. 666 et sv., n° 6. Ultérieurement, le même auteur, évoquant le pouvoir d'interprétation des traités par les tribunaux, a écrit:

« Ce pouvoir connaît, s'agissant des règles du droit belge, une limite dans les lois interprétatives qui s'imposent au juge comme toutes autres lois régulièrement adoptées par les Chambres et sanctionnées par le Roi. La force obligatoire de ces lois ne s'explique réellement que parce qu'elles expriment la volonté de l'autorité qui a souverainement pris la règle interprétée. Elle ne se conçoit pas à proprement parler à propos des règles du droit des gens, dont la loi ne saurait imposer une interprétation authentique qui ne peut être fournie que par l'ensemble des Etats intéressés. Cela étant, on voit mal les juges se refuser à suivre les interprétations qui auraient été proposées par le législateur. Hors l'hypothèse d'une contrariété manifeste avec la règle interprétée, dont ils doivent sanctionner la primauté, on hésitera à admettre qu'ils substituent leur propre interprétation à celle qui — par exemple dans la loi d'assentiment — aurait été officiellement fournie par le législateur. Il importe peu qu'une telle interprétation unilatérale soit dépourvue d'autorité en droit des gens; il suffit qu'elle émane d'une autorité plus qualifiée que le juge pour préciser la portée des engagements de l'Etat. La jurisprudence paraît toutefois témoigner sur ce point d'une résistance du judiciaire à se soumettre au législateur (voy. Cass., 16 janvier 1968, *Pas.*, 1968, I, p. 625, et 12 mars 1978, *ibid.*, p. 874; voy. notre chronique in *R.B.D.I.*, 1970, p. 673). »

(2) Voir aussi, du même auteur: « Sources et principes du droit des gens et ordre juridique belge: certitudes et vraisemblances », in *Evolution constitutionnelle en Belgique et relations internationales, Hommage à Paul de Visscher*, Pedone, 1984, pp. 23 et sv., n° 15.

(3) En toute hypothèse, il ne peut être affirmé que l'avant-projet n'aurait « d'autre objet que d'interpréter exactement l'étendue des obligations souscrites par l'Etat belge au titre (du Protocole précité) vis-à-vis de ses propres ressortissants ». En effet, l'interprétation envisagée n'est pas sans incidence pour l'Etat zaïrois, puisqu'elle revient à subordonner l'obligation de préfinancement que le Protocole met à charge de l'Etat belge à la condition de l'exécution préalable, par l'Etat zaïrois, de ses propres engagements. En outre, il convient de souligner que le préfinancement incombant à l'Etat belge a été prévu non seulement pour aider les ressortissants belges ayant droit à une indemnisation en raison de la zairianisation de leurs biens, mais aussi pour aider le Zaïre à honorer l'engagement auquel il avait souscrit d'indemniser les propriétaires de biens zaïrianisés (voir en ce sens, lors des travaux préparatoires de la loi du 16 juillet 1976, les déclarations du ministre des Affaires étrangères et de la coopération au Développement (Doc. Ch., sess. 1975-1976, n° 880/3, p. 4, et *Ann. Ch.*, séance du 8 juin 1976, p. 3907).

Deze terugwerking zou afbreuk doen aan het beginsel van de rechtszekerheid (1).

Bovendien zou terugwerking tot gevolg hebben dat de gerechten zich niet kunnen uitspreken over de vraag of de uitwisseling van brieven van 18 juni 1976 aan particulieren kan worden tegengeworpen vóór de goedkeuring en de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* (2) en zou ze derhalve meebrengen dat aan een categorie burgers een rechterlijke garantie wordt ontzegd die normaal aan allen wordt geboden (3).

De omstandigheid dat de inhoud van de uitwisseling van brieven van 18 juni 1976 de gemeenschappelijke wilsuiting van de Belgische en de Zairese Staat weerspiegelt op het stuk van de vaststelling van de wisselkoers toepasselijk op de omzetting van de in zaires uitgerekende vergoeding in Belgische franken, alsook de budgettaire overwegingen waarvan de memorie van toelichting gewag maakt, volstaan niet om te rechtvaardigen dat derwijze afbreuk wordt gedaan aan de grondbeginselen van onze rechtsorde, daar de ontstentenis van goedkeuring en van bekendmaking van de uitwisseling van brieven uitsluitend aan de Belgische Staat te wijten is (4).

Uit het vorenstaande vloeit voort dat de in artikel 4 voorgescreven terugwerking niet kan worden aanvaard.

De kamer was samengesteld uit :

De heer C.-L. CLOSSET, kamervoorzitter;

De heren M. HANOTIAU en Y. BOUCQUEY, staatsraden;

De heren P. GOTHOT en J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving;

Mevrouw J. GIELISSEN, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J.-J. STRYCKMANS, kamervoorzitter.

Het verslag werd uitgebracht door de heer B. JADOT, auditor. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

De Griffier,

J. GIELISSEN.

De Voorzitter,

C.-L. CLOSSET.

(1) Inzake de omstandigheid dat terugwerking van een regel afbreuk doet aan de rechtszekerheid, zie de arresten van het Arbitragehof nr. 25/90 van 5 juli 1990 en 36/90 van 22 november 1990. In die arresten herinnert het Hof eraan dat op grond van het beginsel van de rechtszekerheid - de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk (moet) zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht ».

(2) In dit verband staat in de memorie van toelichting te lezen dat bij de rechtbanken een groot aantal geschillen omtrent de toepassing van het Protocol van 28 maart 1976 aanhangig zijn.

(3) Inzake de rechtspraak van het Arbitragehof omtrent het ontzeggen van een wezenlijke rechterlijke garantie, zie inzonderheid de arresten nrs. 16/91 van 13 juni 1991, 36/92 van 7 mei 1992 en 33/93 van 22 april 1993.

(4) In dit verband moet worden gewezen op de strenge beoordeling, door het Rekenhof, van de wijze waarop de Belgische Staat de problemen heeft aangepakt die hij ondervond heeft bij de toepassing van het Protocol van 28 maart 1976 (zie het bijzonder verslag dat het Rekenhof op 1 juni 1994 aan de Wetgevende Kamers heeft overgelegd).

La rétroactivité ainsi prévue porterait atteinte au principe de la sécurité juridique (1).

En outre, elle aurait pour effet d'empêcher les juridictions de se prononcer sur la question de l'opposabilité aux particuliers de l'échange de lettres du 18 juin 1976, avant son approbation et sa publication au *Moniteur belge* (2) et conduirait, dès lors, à priver une catégorie de citoyens d'une garantie juridictionnelle normalement accordée à tous (3).

La circonstance que le contenu de l'échange de lettres du 18 juin 1976 reflète la commune intention des Etats belge et zairois, en ce qui concerne la détermination du taux de change applicable à la conversion en francs belges de l'indemnité calculée en zaires, et les considérations budgétaires dont l'exposé des motifs fait état ne peuvent suffire à justifier qu'il soit porté une telle atteinte à des principes fondamentaux de notre ordre juridique, dès lors que l'absence d'approbation et de publication de l'échange de lettres est exclusivement imputable à l'Etat belge (4).

Il suit de ce qui précède que la rétroactivité prévue par l'article 4 ne peut être admise.

La chambre était composée de :

M. C.-L. CLOSSET, président de chambre;

MM. M. HANOTIAU et Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat;

MM. P. GOTHOT et J. van COMPERNOLLE, assesseurs de la section de législation;

Mme J. GIELISSEN, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, président de chambre.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Le Greffier,

J. GIELISSEN.

Le Président,

C.-L. CLOSSET.

(1) Sur l'atteinte à la sécurité juridique qu'emporte la rétroactivité d'une règle, voir les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 25/90 du 5 juillet 1990 et n° 36/90 du 22 novembre 1990. La Cour rappelle, dans ses arrêts, qu'en vertu du principe de la sécurité juridique, « le contenu du droit doit en principe être prévisible et accessible de sorte que le sujet de droit puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise ».

(2) A cet égard, l'exposé des motifs relève qu'un grand nombre de litiges relatifs à l'application du Protocole du 28 mars 1976 sont pendants devant les tribunaux.

(3) Sur la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative à la privation d'une garantie juridictionnelle, voir notamment les arrêts n° 16/91 du 13 juin 1991, n° 36/92 du 7 mai 1992 et n° 33/93 du 22 avril 1993.

(4) On ne peut manquer, à cet égard, de relever la sévérité de l'appréciation, par la Cour des comptes, de la manière dont l'Etat belge a géré les difficultés qui se sont présentées à lui dans l'application du Protocole du 28 mars 1976 (voyez le rapport spécial adressé par la Cour des comptes aux chambres législatives le 1^{er} juin 1994).