

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1963-1964.

18 JUIN 1964.

Projet de loi relatif aux accords aériens internationaux contenant une clause compromissoire.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES (1)
PAR M. **ROLIN**.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui a été déposé à la Chambre a pour objet de dispenser de l'approbation parlementaire les accords internationaux « aériens » — par quoi il faut entendre les accords internationaux relatifs à la navigation aérienne.

Le gouvernement signale dans l'exposé des motifs qu'il avait « cru bon de ne pas limiter le projet aux seuls accords aériens, mais de l'étendre aux accords conclus dans d'autres domaines et pour lesquels l'approbation du Parlement n'était requise qu'en raison de l'existence d'une clause compromissoire, les matières traitées par ces accords étant de la compétence exclusive du pouvoir exécutif ». Mais, le Conseil d'Etat ayant fait des objections, le Gouvernement s'est rallié à la proposition de celui-ci en limitant son projet aux accords aériens.

L'avis du Conseil d'Etat n'a pas convaincu votre Commission des Affaires étrangères, qui propose au Sénat d'amender le projet, afin de lui restituer approximativement sa portée primitive.

(1) Les memores suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; Chot, Crommen, Dehousse, Dekeyzer, de la Vallée Poussin, de Stexhe, De Winter, Housiaux, Leynen, Machtens, Maisse, H. Moreau de Melen, Baron Nothomb, Orban, Rassart, Van Bogaert, Van Houtte et Rolin, rapporteur.

R. A 6589.

Voir :

Document de la Chambre des Représentants :
645 (Session de 1962-1963) : Projet de loi.

Annales de la Chambre des Représentants :
26 novembre et 4 décembre 1963.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1963-1964.

18 JUNI 1964.

Ontwerp van wet met betrekking tot de Internationale Luchtvaartakkoorden die een arbitragebepaling bevatten.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN (1) UITGEBRACHT
DOOR DE H. **ROLIN**.

DAMES EN HEREN,

Het ontwerp van wet, dat bij de Kamer werd ingediend, heeft ten doel de internationale luchtvaartakkoorden vrij te stellen van goedkeuring door het Parlement.

In de memorie van toelichting verklaart de Regering dat zij de bedoeling had « het wetsontwerp niet te beperken tot de luchtvaartakkoorden, maar het uit te breiden tot de akkoorden, gesloten op andere domeinen, waarvoor de parlementaire goedkeuring slechts is vereist omdat ze een arbitragebepaling bevatten, en die, wat hun verdere inhoud aangaat, tot de uitsluitende bevoegdheid van de uitvoerende macht behoren ». Maar de Raad van State heeft daartegen bezwaren geopperd en de Regering is derhalve ingegaan op zijn voorstel om het ontwerp te beperken tot de luchtvaartakkoorden.

Het advies van de Raad van State heeft uw Commissie voor de Buitenlandse Zaken evenwel niet overtuigd; zij stelt dan ook aan de Senaat voor het ontwerp te amenderen om ongeveer tot de oorspronkelijke strekking terug te keren.

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Chot, Crommen, Dehousse, Dekeyzer, de la Vallée Poussin, de Stexhe, De Winter, Housiaux, Leynen, Machtens, Maisse, H. Moreau de Melen, Baron Nothomb, Orban, Rassart, Van Bogaert, Van Houtte en Rolin, verslaggever.

R. A 6589.

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :
645 (Zitting 1962-1963) : Ontwerp van wet.

Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :
26 november en 4 december 1963.

De quoi s'agit-il ?

Très exactement, comme l'indique du reste le Conseil d'Etat, « d'un assentiment global et anticipé destiné à permettre à tous les traités et accords qui répondront à la définition du projet, de sortir leurs effets sans intervention spéciale des Chambres législatives ».

Cette faculté qu'ont les Chambres d'autoriser le Roi, sous les conditions qu'elles déterminent, à conclure certains traités, a été reconnue par un auteur aussi ancien que Giron mais c'est à tort que l'éminent jurisconsulte parle à ce sujet de délégation; il n'y a pas plus délégation en pareil cas que lorsque le législateur confie au seul exécutif la réglementation de certaines matières par voie d'arrêtés royaux. Les deux cas sont du reste profondément semblables: les Chambres marquent leur accord sur un principe et s'en remettent à l'exécutif pour le mettre à exécution chaque fois qu'il en aura l'occasion.

Pareille approbation anticipative des traités appartenant à une catégorie déterminée ne revêt du reste pas toujours la forme proposée dans le présent projet, mais découle parfois implicitement des termes d'une loi. C'est ainsi que la loi du 1^{er} octobre 1833 sur les extraditions donnait déjà au gouvernement le pouvoir de négocier avec tout autre Etat des traités qui à titre de réciprocité organiseraient l'extradition des étrangers du chef de certains crimes ou délits.

De même, récemment le Sénat a admis, à l'unanimité, le 12 décembre 1963, sur proposition de sa Commission de la Justice, l'exemption des taxes de séjour aux étrangers, auxquels cette exonération aurait été accordée par des conventions internationales assurant la réciprocité à nos ressortissants résidant dans les Etats dont ces étrangers sont originaires. (Voir Doc. Sénat, n° 53, session 1963-1964). Le projet (voir Doc. Sénat n° 347 — session 1962-1963) se bornait à demander la ratification d'une série d'arrêtés royaux de 1959, 1960, 1961 et 1962 qui, anticipant sur l'approbation parlementaire, avaient accordé l'exonération aux ressortissants de certains pays à la suite d'accords conclus avec ces pays sans que ces accords aient fait l'objet d'aucune approbation parlementaire. La Commission de la Justice approuva cette disposition, mais voulant empêcher le retour de pareilles irrégularités, inséra dans la loi une disposition expresse constituant le premier paragraphe de l'article 4, aux termes duquel: « Sortiront leurs pleins et entiers effets 10 jours après leur publication au *Moniteur* et sans qu'ils aient besoin d'approbation parlementaire spéciale, les traités conclus en vertu de la présente loi ».

Signalons enfin qu'un grand nombre de traités et notamment la plupart des conventions d'union laissent aux exécutifs soit directement par voie d'accords internationaux, soit indirectement par voie de leurs délégués dans des organes unionistes le soin de résoudre suivant les circonstances les questions de réglementa-

Waarover gaat het hier ?

Over niets anders, zoals de Raad van State trouwens aangeeft, dan « een gezamenlijke en vooruitgegeven instemming opdat alle verdragen en overeenkomsten die aan de in het ontwerp gegeven omschrijving voldoen, uitwerking kunnen krijgen zonder dat de Wetgevende Kamers daartoe speciaal hoeven op te treden ».

De bevoegdheid van de Kamers om aan de Koning, onder door hen bepaalde voorwaarden, machtiging te verlenen tot het afsluiten van sommige verdragen, is lang geleden reeds erkend door een auteur als Giron, maar deze voortreffelijke rechtsgeleerde noemt dit ten onrechte een opdracht van bevoegdheid; van een opdracht van bevoegdheid is in dit geval niet meer sprake dan wanneer de wetgever de uitvoerende macht sommige aangelegenheden bij koninklijk besluit laat regelen. In beide gevallen vertonen de zaken een zeer grote gelijkenis: de Kamers keuren een beginsel goed en verlaten zich op de uitvoerende macht om het ten uitvoer te brengen telkens wanneer de gelegenheid zich voordoet.

Een voorafgaande goedkeuring van tot een bepaalde categorie behorende verdragen heeft trouwens niet altijd plaats in de vorm die het ontwerp hier voorstelt, maar vloeit soms impliciet voort uit de bewoordingen van een wet. Zo gaf reeds de uitleveringswet van 1 oktober 1833 aan de Regering bevoegdheid om met andere staten verdragen af te sluiten die op basis van wederkerigheid de uitlevering van vreemdelingen wegens bepaalde misdaden of wanbedrijven regelen.

Zo heeft de Senaat ook, op 12 december 1963, op voorstel van onze Commissie voor de Justitie, met algemene stemmen aangenomen dat vrijstelling van verblijfsbelasting zou worden toegestaan aan vreemdelingen die een dergelijke vrijstelling mochten genieten krachtens internationale overeenkomsten waarbij wederkerigheid wordt verzekerd aan Belgische onderdanen in de staten waaruit die vreemdelingen herkomstig zijn (Zie Gedr. St. Senaat n° 53, zitting 1963-1964). Bij het ontwerp (Gedr. St. Senaat n° 347, zitting 1962-1963) werd alleen maar om de bekrachtiging verzocht van een reeks koninklijke besluiten van 1959, 1960, 1961 en 1962 die op de parlementaire goedkeuring waren vooruitgelopen en aan onderdanen van sommige landen vrijstelling hadden verleend op grond van met die landen afgesloten overeenkomsten, zonder dat deze laatste de parlementaire goedkeuring hadden gekregen. De Commissie voor de Justitie keurde die bepaling goed, doch om de herhaling van zulk een onregelmatigheid te voorkomen voegde zij in de wet een uitdrukkelijke bepaling in, die § 1 van artikel 4 vormt, luidende: « De verdragen gesloten krachtens deze wet hebben volledige uitwerking tien dagen na hun bekendmaking in het *Staatsblad* en zonder bijzondere parlementaire goedkeuring ».

Ten slotte zij opgemerkt dat een groot aantal verdragen, en met name de eerste unieverdragen, aan de uitvoerende macht de zorg overlaten om hetzij rechtstreeks bij wijze van internationaal akkoord, hetzij zijdelings door haar vertegenwoordigers in de organen van de unie, de problemen die bij de uitvoering van die

tion ou d'application que l'exécution de ces conventions peut comporter.

Le Conseil d'Etat qui dans l'ensemble expose des considérations juridiques fort proches de celles qui précèdent, n'en conçoit par contre l'application que dans des limites d'une étroitesse qui paraît tout à fait excessive. A l'en croire, « la technique de l'assentiment anticipé n'est conforme au prescrit de la Constitution que dans la mesure où les Chambres législatives sont informées avec une précision suffisante de l'identité des parties contractantes, de la nature des engagements envisagés, ainsi que de leur portée ». C'est, nous dit-on, ce que confirmerait la pratique législative ! Et pourtant, la première condition est manifestement absente du plus ancien exemple cité plus haut, à savoir la loi sur les extraditions autorisant le Roi à conclure des traités sur la matière avec n'importe quel autre Etat.

Faut-il ajouter, que le projet de loi tel que le gouvernement l'a restreint suivant les suggestions du Conseil d'Etat lui-même présente la même particularité de ne contenir aucune précision ou limitation quant aux Etats avec lesquels des accords internationaux aériens pourraient être conclus.

Quant à la nature et la portée des engagements envisagés, on ne voit pas en quoi cette portée est davantage précisée lorsqu'il s'agit des clauses compromissaires insérées dans des accords aériens au lieu de l'être dans n'importe quels autres accords.

Au surplus, on ne peut perdre de vue que de très larges pouvoirs ont déjà été accordés à l'exécutif par des lois d'approbation antérieures qui réduisent considérablement l'effet pratique de ce qui est aujourd'hui proposé.

Dès 1926, une loi approuvait la déclaration belge d'acceptation pour cinq ans de la compétence obligatoire de la Cour Permanente de Justice internationale sur les différends d'ordre juridique ayant pour objet l'interprétation d'un traité...

Cette déclaration n'a cessé d'être renouvelée depuis, chaque fois avec l'approbation du parlement.

Bien plus, en 1929 une autre loi approuva l'adhésion donnée par la Belgique à l'Acte général d'arbitrage du 26 septembre 1928. Aux termes de l'acte d'acceptation, la Belgique ne s'engageait pas seulement, à l'égard de n'importe quel Etat acceptant les mêmes engagements, de soumettre à la Cour Permanente de Justice internationale les différends au sujet desquels les parties se contesteraient réciproquement un droit, mais aussi de soumettre tout autre différend à un tribunal arbitral constitué, à moins d'accord contraire des parties, de la manière indiquée audit acte.

Ledit traité, conclu pour 5 ans, prévoyait sa prorogation tacite, sauf dénonciation.

Il a été révisé à New York à l'initiative de la délégation belge le 28 avril 1949, notamment en vue de substituer la Cour Internationale de Justice à la Cour Permanente de Justice internationale et la Belgique se trouve encore actuellement liée par ledit acte, comme elle l'est par la clause facultative de compétence obligatoire de la Cour Internationale de Justice.

verdragen met betrekking tot hun reglementering of toepassing kunnen rijzen, te regelen naar omstandigheden.

De juridische overwegingen van de Raad van State liggen, alles samen genomen, vrij dicht bij de onze, maar hij trekt voor de toepassing ervan al te enge grenzen. Als wij hem moeten geloven, strookt « de vooruitgegeven instemming alleen dan met de bepalingen van de Grondwet als de Wetgevende Kamers nauwkeurig genoeg zijn voorgelicht over de identiteit van de verdragsluitende partijen, over de aard van de voorgenomen verbintenissen en over de strekking daarvan ». Dit zou, naar het schijnt, bevestigd worden door de wetgevingspraktijk ! En toch is aan de eerste eis kennelijk al niet voldaan in het hiervoren genoemde oudste voorbeeld van de wet op de uitlevering, die de Koning machtigt om verdragen af te sluiten met om het even welke andere staat.

Moeten wij er nog aan toevoegen dat het ontwerp, zoals de Regering het overeenkomstig de suggestie van de Raad van State heeft beperkt, aan hetzelfde euvel mank gaat en geen nadere aanwijzingen bevat of beperkingen stelt wat betreft de staten waarmede internationale luchtvaartakkoorden mogen worden afgesloten ?

Ook wat betreft de aard en de strekking van de voorgenomen verbintenissen, is het zeer de vraag in hoever de werkingssfeer nauwkeuriger omschreven is wanneer de arbitragebepalingen neergelegd zijn in luchtvaartakkoorden in plaats van in andere verdragen.

Bovendien vergete men niet dat aan de uitvoerende macht reeds zeer ruime bevoegdheden zijn verleend door vroegere goedkeuringswetten, die de praktische uitwerking van wat nu wordt voorgesteld, grotendeels beperken.

In 1926 reeds heeft de wetgever zijn goedkeuring gehecht aan de Belgische verklaring van toetreding voor vijf jaar tot de verplichte bevoegdheid van het Bestendig Hof van Internationale Justitie inzake rechtsgeschillen over de uitlegging van een verdrag.

Die verklaring werd sedertdien steeds vernieuwd, telkens met goedkeuring van het Parlement.

En wat nog meer is, in 1929 heeft een andere wet de toetreding van België tot de Algemene Arbitrageakte van 26 september 1928 goedgekeurd. Naar luid van de toetredingsakte verbindt België zich niet alleen tegenover elke Staat die dezelfde verbintenis aangaat, om al de geschillen aangaande welke de partijen elkander een recht betwisten, aan het Permanente Hof van Internationale Justitie voor te leggen, maar ook om alle andere geschillen te brengen voor een scheidsrecht dat, behoudens andersluidende overeenkomst tussen de partijen, samengesteld is zoals die akte bepaalt.

Dat verdrag, gesloten voor vijf jaar, bepaalde dat het, behoudens opzegging, stilzwijgend verlengd wordt.

Het is op 28 april 1949, op initiatief van de Belgische afvaardiging, te New York vernieuwd, met name om het Internationale Gerechtshof in de plaats te stellen van het Permanente Hof van Internationale Justitie en België is nu nog door die akte gebonden, zoals het trouwens ook gebonden is door de facultatieve bepaling betreffende de verplichte bevoegdheid van het Internationale Gerechtshof.

Ainsi, dans la mesure où des conventions nouvelles qu'elles soient ou non relatives à la navigation aérienne, sont conclues entre des Etats déjà liés par les deux actes précités, la clause compromissoire est superflue. Son objet est de créer des liens semblables avec les Etats qui refusent de se lier de manière générale.

La question revient donc à ceci : faut-il que le gouvernement se fasse autoriser dans chaque cas à signer des conventions prévoyant une procédure de règlement judiciaire ou arbitral pour la solution des différends relatifs à leur interprétation ou à leur application, alors que le même effet peut déjà être obtenu par les conventions ouvertes à tous les Etats auxquelles notre gouvernement a régulièrement adhéré avec l'approbation des Chambres ?

La réponse doit être évidemment négative.

**

Après cette observation d'ordre général, des remarques de détail peuvent être faites quant au libellé du projet de loi.

Il n'est peut-être pas suffisant d'exempter de l'approbation parlementaire des conventions qui présenteraient une clause compromissoire. La pratique des dernières années nous offre, en effet, divers exemples sans doute appelés à se multiplier, où le règlement des litiges fait partie d'un protocole ou acte séparé de la convention principale.

D'autre part, il ne paraît pas nécessaire de limiter l'exemption de l'approbation parlementaire aux accords internationaux contenant une clause compromissoire. L'article 33 de la Charte des Nations Unies prévoit d'autres modes de règlement que l'arbitrage et le règlement judiciaire, notamment l'enquête, la conciliation, le recours aux organismes régionaux. Il se peut fort bien que des Puissances de l'Est, qui se sont jusqu'ici refusées à admettre l'arbitrage ou le règlement judiciaire obligatoire, soient disposées à se lier en ce qui concerne l'enquête et la conciliation. Il serait paradoxal que le gouvernement belge, autorisé à conclure des accords de première catégorie, ait besoin de l'approbation parlementaire pour les seconds.

On peut également considérer qu'il serait peu raisonnable que le gouvernement belge soit amené à convenir d'un mode de règlement à l'occasion d'un différend surgissant avec un pays qui n'a pris à cet égard aucun engagement quelconque. Aucune objection ne pourrait être faite, semble-t-il, à ce que le gouvernement soit autorisé à conclure pareils accords ad hoc.

A l'examen, il est également apparu que nombre de différends internationaux n'étaient pas relatifs à l'interprétation ou à l'application de conventions, mais ont pour objet la constatation d'une prétendue violation d'une règle non écrite de droit international et la réparation du tort ainsi causé. La Belgique a admis de façon tout à fait générale et sans aucune réserve, la compétence de la Cour Internationale de Justice pour statuer sur pareils différends. Il serait raisonnable qu'il en fût de même du projet de loi d'autorisation générale actuellement en discussion.

Zo komt het dat een arbitragebepaling overbodig is in nieuwe verdragen, gesloten tussen staten die reeds door de twee vorengenoemde akten zijn gebonden, ongeacht of die verdragen al dan niet de luchtvaart betreffen. Het enig nut ervan is dan ook dat zij soortgelijke banden schept met staten die weigeren zich op een algemene formule te verbinden.

Het probleem komt dus hierop neer : moet de Regering telkens machtiging vragen voor de ondertekening van overeenkomsten die voorzien in een gerechtelijke of scheidsrechterlijke regeling van geschillen in verband met de uitlegging of de toepassing ervan, hoewel dat doel reeds kan worden bereikt in het raam van de verdragen die openstaan voor alle staten en waartoe onze regering regelmatig is toegetreden met goedkeuring van de Kamers ?

Het antwoord dient natuurlijk ontkennend te luiden.

**

Na deze algemene opmerking volgen enkele detailopmerkingen betreffende de tekst van het ontwerp van wet.

Het is misschien niet voldoende, alleen de verdragen waarin een arbitragebepaling voorkomt, van de bijzondere parlementaire goedkeuring vrij te stellen. De jongste jaren zijn immers een aantal voorbeelden aan te wijzen, die ongetwijfeld navolging zullen vinden, waarin de regeling van de geschillen het onderwerp uitmaakt van een afzonderlijk protocol of een afzonderlijke akte bij het hoofdverdrag.

Maar aan de andere kant lijkt het ook niet noodzakelijk de vrijstelling van een parlementaire goedkeuring te beperken tot internationale akkoorden die een arbitrageverplichting bevatten. Artikel 33 van het Handvest der Verenigde Volken voorziet immers nog in andere mogelijkheden dan arbitrage en gerechtelijke beslissing, met name het onderzoek, de conciliatie, het inroepen van regionale organen. Het is goed mogelijk dat sommige landen uit het Oosten die totnogtoe geweigerd hebben de arbitrage of de verplichte gerechtelijke beslissing aan te nemen, bereid zijn zich te verbinden wat betreft het onderzoek en de conciliatie. Het zou ongerijmd zijn dat de Belgische regering, die akkoorden van de eerste categorie mag aangaan, de parlementaire goedkeuring nodig zou hebben voor die van de tweede categorie.

Het zou bovendien niet redelijk zijn dat de Belgische regering over een regeling zou dienen te onderhandelen naar aanleiding van een geschil, met een land dat in dit opzicht geen enkele verbintenis heeft aangegaan. Er zou, onzes inziens, geen bezwaar zijn dat de regering soortgelijke akkoorden ad hoc zou mogen afsluiten.

Bij nader onderzoek is ook gebleken dat tal van internationale geschillen niet de interpretatie of de toepassing van overeenkomsten betreffen, maar de vaststelling van een beweerde schending van een niet-geschreven regel van het internationaal recht en het herstel van het aldus geleden nadeel. België heeft in zeer algemene bewoordingen en zonder voorbehoud erkend dat het Internationaal Gerechtshof bevoegd is om over zulke geschillen uitspraak te doen. Het ware redelijk dat zulks ook het geval zou zijn wat betreft het behandelde ontwerp van wet tot verlening van een algemene machtiging.

Enfin, il convient que le texte qui sera adopté ne laisse aucun doute sur le fait que l'autorisation donnée au gouvernement ne vise que les différends internationaux proprement dits, c'est-à-dire ceux surgissant entre les Etats, ou entre des Etats et une autorité internationale.

Toutes ces idées ont paru pouvoir être exprimées de façon à la fois simple et concise dans le texte repris ci-dessous.

Le projet amendé et le présent rapport ont été adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,
H. ROLIN.

Le Président,
P. STRUYE.

*
**

TEXTE PRESENTE
PAR LA COMMISSION.

Nouvel intitulé :

Projet de loi relatif aux accords internationaux prévoyant un mode de règlement pacifique des différends internationaux.

ARTICLE UNIQUE.

Les accords internationaux prévoyant un mode de règlement pacifique des différends existants ou pouvant surgir entre les Etats Parties à ces accords ou entre ces Etats et une organisation internationale, sortiront leur plein et entier effet pour autant que leur approbation parlementaire ne soit pas requise par d'autres dispositions.

Tenslotte mag de tekst die zal worden aangenomen, geen twijfel laten bestaan over het feit dat de aan de regering verleende machtiging slechts geldt voor de eigenlijke internationale geschillen, d.w.z. voor die welke rijzen tussen staten onderling of tussen staten en een internationale instantie.

Al die gedachten leken op eenvoudige wijze en toch beknopt neergelegd te kunnen worden in de tekst die hieronder is afgedrukt.

Het geamendeerde ontwerp en dit verslag zijn met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
H. ROLIN.

De Voorzitter,
P. STRUYE.

*
**

TEKST VOORGEDRAGEN
DOOR DE COMMISSIE.

Nieuw opschrift :

Ontwerp van wet betreffende de internationale akkoorden die voorzien in een vreedzame beslechting van internationale geschillen.

ENIG ARTIKEL.

De internationale akkoorden die voorzien in een vreedzame beslechting van geschillen die bestaan of mochten rijzen tussen staten die partij zijn bij die akkoorden of tussen deze staten en een internationale organisatie, hebben volkomen uitwerking, voor zover de parlementaire goedkeuring ervan niet vereist wordt door andere bepalingen.