

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1998-1999

1^{er} MARS 1999

Proposition de déclaration de révision de l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution

(Déposée par Mme Willame-Boonen et M. Nothomb)

DÉVELOPPEMENTS

Depuis la révision constitutionnelle de 1993, entrée en vigueur en 1995, tous les traités sans exception doivent être soumis à l'assentiment des Assemblées législatives. Il s'agit de l'assentiment du Sénat et de la Chambre pour les traités relatifs aux matières fédérales; assentiment des conseils de communauté et/ou de région pour les traités concernant les matières communautaires et/ou régionales; assentiment de toutes les assemblées concernées pour les traités mixtes, c'est-à-dire ceux qui portent à la fois sur des compétences fédérales, régionales et/ou communautaires. Antérieurement, seuls les traités de commerce, ceux qui pouvaient grever l'État ou lier individuellement les Belges devaient recevoir l'assentiment des Chambres. Les autres traités devaient uniquement être portés à la connaissance des Chambres. Dans la pratique, tous les traités que le gouvernement jugeait importants étaient soumis à l'assentiment des Chambres(1).

Le constituant a justifié la modification constitutionnelle par la nécessité d'un débat parlementaire pour tous les traités. Il faut toutefois constater qu'après trois années, cette procédure est très lourde et ce, d'autant plus ce que les traités mixtes qui sont

(1) J. Masquelin, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belge, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 174-194.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1998-1999

1 MAART 1999

Wetsvoorstel van verklaring tot herziening van artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet

(Ingediend door mevrouw Willame-Boonen en de heer Nothomb)

TOELICHTING

Sinds de grondwetsherziening van 1993, die in 1995 in werking is getreden, moeten alle verdragen zonder uitzondering ter instemming voorgelegd worden aan de Wetgevende Kamers. Zo moeten de Senaat en de Kamer instemmen met de verdragen betreffende federale aangelegenheden, de gemeenschaps- en gewestra- den met de verdragen betreffende gemeenschaps- en/of gewestaangelegenheden, terwijl alle betrokken assemblees moeten instemmen met de gemengde verdragen, dat wil zeggen de verdragen die zowel betrekking hebben op federale als op gewest- en/of gemeenschapsaangelegenheden. Vroeger moesten alleen de handelsverdragen en de verdragen die de Staat konden bezwaren of Belgen persoonlijk konden binden, de instemming van de Kamers verkrijgen. De andere verdragen moeten alleen aan de Kamers medegedeeld worden. In de praktijk werden alle verdragen die de regering belangrijk achtte, ter instemming aan de Kamers voorgelegd(1).

Bij de wijziging van de Grondwet heeft de grondwetgever erop gewezen dat een parlementair debat noodzakelijk is voor alle verdragen. Na drie jaar moet men echter vaststellen dat deze procedure erg log is, temeer omdat de gemengde verdragen, die erg talrijk

(1) J. Masquelin, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belge, Brussel, Bruylant, 1989, blz. 174-194.

très nombreux doivent, quant à eux, être soumis à l'assentiment exprès de toutes les assemblées concernées, c'est-à-dire parfois en tout de huit parlements.

Cette procédure lourde est d'ailleurs souvent purement formelle, car le plus souvent les parlementaires ne procèdent pas à un examen approfondi des traités qui leur sont soumis. Ils se bornent à entendre un bref exposé du ministre pour ensuite donner leur assentiment. Or étant donné l'internationalisation de notre société, ce sont chaque année des centaines de traités qui doivent être soumis à l'assentiment des deux Chambres et fréquemment aussi des parlements régionaux et communautaires.

Cette procédure longue est inadaptée aux exigences de rapidité qui caractérisent aujourd'hui les relations internationales. Elle provoque des travaux parlementaires inutiles et parfois des retards au niveau de la ratification des traités, retards qui nuisent inévitablement à l'image de la Belgique sur le plan international.

Il est dès lors souhaitable de mettre au point une procédure simplifiée d'assentiment aux traités internationaux.

Une procédure d'assentiment implicite devrait être prévue dans certains cas. En 1950, la commission d'études présidée par le ministre M. Carton de Wiart avait déjà préconisé l'introduction en Belgique de la procédure parlementaire d'assentiment tacite résultant de la seule expiration d'un délai légal après le dépôt des traités sur les bureaux des Chambres.

Dans d'autres Constitutions, une telle procédure est expressément prévue.

Ainsi, l'ancien article 91 de la Constitution des Pays-Bas prévoit: «la loi détermine la manière dont l'assentiment a lieu et peut prévoir un assentiment implicite». Certaines constitutions prévoient, à l'instar de notre ancien article 68 de la Constitution, que seuls certains traités doivent être soumis à l'approbation des Chambres. C'est le cas de la Constitution allemande qui impose cette obligation pour les traités réglant des relations politiques de la fédération ou ayant trait à des matières relevant de la législation fédérale.

De même, la Constitution française prévoit que seuls les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

La Constitution italienne et la Constitution grecque procèdent de la même manière.

zijn, uitdrukkelijk door alle betrokken assemblees goedgekeurd moeten worden: vaak zijn er in het totaal acht parlementen bij betrokken.

Deze logge procedure is overigens vaak zuiver formeel want meestal is de bespreking die de parlementsleden aan de voorgelegde verdragen wijden, niet erg diepgaand. Zij beperken zich tot het beluisteren van een korte uiteenzetting van de minister en betuigen daarna hun instemming. Nu onze maatschappij echter steeds meer internationale allures aanneemt, gaat het jaarlijks om honderden verdragen die de instemming van beide Kamers en in vele gevallen ook van de gewest- en gemeenschapsparlementen moeten verkrijgen.

Deze lange procedure beantwoordt niet aan de behoefte aan een snelle behandeling die thans de internationale betrekkingen kenmerkt. Ze leidt tot nutteloze parlementaire werkzaamheden en veroorzaakt vaak vertraging in het ratificeren van de verdragen, hetgeen onvermijdelijk België's imago op internationaal vlak schaadt.

Het is dan ook wenselijk een vereenvoudigde procedure van instemming met de internationale verdragen in te voeren.

In bepaalde gevallen zou een procedure van impliciete instemming moeten worden toegepast. In 1950 stelde de studiecmissie onder het voorzitterschap van minister Carton de Wiart reeds voor om in België een procedure in te voeren waarbij de stilzwijgende instemming met een verdrag zou volgen uit het verstrijken van een wettelijke termijn na de indiening van dat verdrag bij de Kamers.

Andere grondwetten voorzien uitdrukkelijk in een dergelijke procedure.

Artikel 91 van de Nederlandse grondwet bepaalt: «De wet bepaalt de wijze waarop de goedkeuring wordt verleend en kan voorzien in stilzwijgende goedkeuring». Een aantal grondwetten stellen, zoals ons oude artikel 68 van de Grondwet, dat alleen bepaalde verdragen ter goedkeuring aan de Kamers voorgelegd moeten worden. Dat is het geval in de Duitse grondwet die deze verplichting oplegt voor de verdragen die de politieke betrekkingen van de federatie regelen of die betrekking hebben op aangelegenheden die tot de federale wetgeving behoren.

Zo bepaalt ook de Franse grondwet dat alleen de vredesverdragen, de handelsverdragen, de verdragen of akkoorden die betrekking hebben op internationale organisaties, de financiën van de Staat verbinden, wetsbepalingen wijzigen, betrekking hebben op de staat van de persoon, en afstand, ruiling of toevoeging van grondgebied inhouden, niet bekrachtigd of goedgekeurd kunnen worden dan krachtens een wet.

De Italiaanse en de Griekse grondwet gaan op dezelfde wijze tewerk.

Sans revenir à l'ancien article 68 de notre Constitution qui ne permettait pas au pouvoir législatif de s'exprimer sur tous les traités, il convient de distinguer deux types de conventions internationales : celles qui requièrent un assentiment exprès en raison de leur importance et celles qui peuvent faire l'objet d'une approbation implicite.

On pourrait par exemple envisager que les traités de paix, les traités de commerce, les traités relatifs à la participation à une organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient les dispositions de nature législative, ceux qui comportent échange, cession ou adjonction de territoire soient obligatoirement soumis à l'assentiment exprès des Assemblées comme c'est le cas actuellement. En revanche, pour les autres traités, une procédure d'assentiment implicite devrait être prévue par le constituant.

Ces traités seraient par exemple communiqués sous la forme d'un projet de loi, de décret ou d'ordonnance aux différentes assemblées concernées. Celles-ci disposeraient d'un délai de 30 jours pour décider de les approuver formellement. Passé ce délai, le traité serait présumé approuvé. À la différence de la situation actuelle, les traités relatifs aux matières fédérales soumis à la procédure d'assentiment implicite seraient transmis simultanément à la Chambre et au Sénat.

Si la Chambre exprimait sa volonté d'approuver formellement tel ou tel traité, elle en informerait le Sénat qui l'examinerait le premier.

Cette proposition implique une révision de l'article 167 de la Constitution qui ne figure pas dans la déclaration de révision du 12 avril 1995. Il convient dès lors d'ouvrir dès maintenant cet article à révision afin qu'il puisse être modifié sous la prochaine législature. Cette procédure implicite implique également une dérogation aux articles 53 et 55 de la Constitution en vertu desquels « Toute résolution est prise à la majorité des suffrages et le vote sur l'ensemble des lois a lieu par appel nominal ». Il conviendrait dès lors de mentionner cette dérogation dans le nouvel article 167 de la Constitution.

Magdeleine WILLAME-BOONEN.
Charles-Ferdinand NOTHOMB.

*
* *

Zonder terug te komen op het oude artikel 68 van onze Grondwet, volgens hetwelk de wetgevende macht zich niet kon uitspreken over alle verdragen, kan men een onderscheid maken tussen twee soorten internationale verdragen: de verdragen die wegens hun groot belang een uitdrukkelijke goedkeuring vereisen en die welke een impliciete goedkeuring kunnen verkrijgen.

Men zou zich bij voorbeeld kunnen indenken dat de vredesverdragen, de handelsverdragen, de verdragen die betrekking hebben op de deelname aan internationale organisaties, de financiën van de Staat verbinden, wetsbepalingen wijzigen, ruiling, afstand of toevoeging van grondgebied inhouden, voor een uitdrukkelijke instemming aan de assemblees voorgelegd moeten worden, zoals thans het geval is. Voor de andere verdragen zou de grondwetgever daarentegen moeten voorzien in een impliciete instemmingsprocedure.

Deze verdragen zouden bijvoorbeeld in de vorm van een ontwerp van wet, decreet of ordonnantie aan de verschillende betrokken assemblees voorgelegd worden. Deze zouden over die termijn van 30 dagen beschikken om te besluiten tot uitdrukkelijke goedkeuring. Na het verstrijken van die termijn wordt het verdrag geacht goedgekeurd te zijn. In tegenstelling tot de huidige situatie zouden de verdragen met betrekking tot federale aangelegenheden die aan de procedure van impliciete instemming onderworpen zijn, gelijktijdig overgezonden worden aan de Kamer en aan de Senaat.

Indien de Kamer te kennen zou geven dat ze een of ander verdrag uitdrukkelijk wil goedkeuren, zou ze dit mededelen aan de Senaat, die er dan als eerste een onderzoek aan zou wijden.

Dit voorstel vereist een herziening van artikel 167 van de Grondwet, dat niet voorkomt in de verklaring tot herziening van 12 april 1995. Het is dan ook noodzakelijk dat artikel nu voor herziening vatbaar te verklaren opdat het in de volgende zittingsperiode gewijzigd kan worden. Deze impliciete procedure brengt eveneens een afwijking mee ten opzichte van de artikelen 53 en 55 van de Grondwet volgens welke « elk besluit bij volstreekte meerderheid van stemmen genomen wordt » en « over de wetten in hun geheel altijd bij naamafroeping gestemd wordt ». Het is dan ook noodzakelijk deze afwijking te vermelden in het nieuwe artikel 167 van de Grondwet.

*
* *

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu de réviser l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution.

Magdeleine WILLAME-BOONEN.
Charles-Ferdinand NOTHOMB.

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van artikel 167, § 2 en § 3, van de Grondwet.