

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1989-1990**

15 MAART 1990

Voorstel tot wijziging van artikel 56 van het Reglement van de Senaat

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR
HET REGLEMENT UITGEBRACHT
DOOR DE HEER ERDMAN**

De Commissie voor het Reglement heeft drie vergaderingen gewijd aan de behandeling van een voorstel van de heer Egelmeers. Volgens dat voorstel moet de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen, vóór zij zich over de goedkeuring van een verdrag uitsprekt, het advies inwinnen van de Commissie die in het interne recht bevoegd is voor de aangelegenheden die door dat verdrag worden geregeld.

De indiener wijst erop dat het gebruikelijk is wetsontwerpen tot goedkeuring van internationale overeenkomsten over te zenden aan de Commissie tot wier bevoegdheid de buitenlandse betrekkingen behoren. Aan die regel wil hij niet raken. Hij merkt evenwel op dat de aangelegenheden waarop internationale over-

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Swaelen, voorzitter; Bock, Capoen, mevr. Delruelle-Ghobert, de heren De Seranno, Egelmeers, Flagothier, Gijs, Henrion, mevr. Herman-Michielsens, de heren Lallemand, Mouton, Op 't Eynde, mevr. Panneels-Van Baelen, de heren Paque, Seeuws, Toussaint, Vandekerckhove, Van den Broeck, Vannieuwenhuyze, Wintgens en Erdman, rapporteur.

R. A 14236*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

130-1 (B.Z. 1988) : Voorstel.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1989-1990**

15 MARS 1990

**Proposition de modification
de l'article 56 du Règlement du Sénat**

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DU REGLEMENT
PAR M. ERDMAN**

La Commission du Règlement a consacré trois réunions à l'examen d'une proposition de M. Egelmeers visant à obliger la Commission des Relations extérieures à demander l'avis préalable de la commission compétente, en droit interne, dans la matière qui fait l'objet d'un traité, avant de se prononcer sur l'approbation de celui-ci.

L'auteur a rappelé que les projets de loi portant approbation de conventions internationales sont, traditionnellement, renvoyés à la commission qui a les relations extérieures dans ses attributions. Il ne remet pas cette règle en cause, mais fait valoir que la diversité et la technicité des matières sur lesquelles

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Swaelen, président; Bock, Capoen, Mme Delruelle-Ghobert, MM. De Seranno, Egelmeers, Flagothier, Gijs, Henrion, Mme Herman-Michielsens, MM. Lallemand, Mouton, Op 't Eynde, Mme Panneels-Van Baelen, MM. Paque, Seeuws, Toussaint, Vandekerckhove, Van den Broeck, Vannieuwenhuyze, Wintgens et Erdman, rapporteur.

R. A 14236*Voir :***Document du Sénat :**

130-1 (S.E. 1988) : Proposition.

eenkomsten betrekking hebben, zo uiteenlopend en technisch van aard zijn dat men van de commissieleden niet meer kan verwachten dat zij specialist zijn in de vele uiteenlopende domeinen die door die overeenkomsten worden bestreken.

Teneinde hun taak te verlichten en hun de kans te bieden met kennis van zaken tot een besluit te komen, wil spreker in het Reglement een adviesprocedure inbouwen die de behandeling van de bedoelde ontwerpen in de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen voor een bepaalde periode schorst. Tijdens die periode wordt de vaste commissie, die vertrouwd is met het betrokken juridisch vakgebied, verzocht advies uit te brengen over de goed te keuren overeenkomst.

Daartoe stelt de indiener voor aan artikel 56 van het Reglement van de Senaat de volgende leden toe te voegen :

« De commissie, bevoegd voor de behandeling van wetsontwerpen die een internationale overeenkomst betreffen, is verplicht het advies te vragen aan die commissie die bevoegd is voor diezelfde aangelegenheid in het interne recht.

Het advies wordt gegeven binnen twee maanden na de aanwijzing van de verslaggever door de beslissende commissie.

Na het verstrijken van genoemde periode mag de eerste commissie beraadslagen en stemmen over het ontwerp.

De adviserende commissie behandelt het ontwerp zoals voorgeschreven door het hoofdstuk VIII van het Reglement. »

Verscheidene leden verklaren het daarmee eens te zijn.

Een aantal sprekers merkt evenwel op dat de woorden « aan die commissie die bevoegd is voor diezelfde aangelegenheid in het interne recht » op meer dan één commissie kunnen slaan ingeval het verdrag uiteenlopende aangelegenheden behandelt, of daarentegen op geen enkele commissie ingeval de overeenkomst betrekking heeft op louter communautaire of gewestelijke aangelegenheden.

Voor zover dat nodig is, bevestigt de Commissie dat de regeling op het stuk van de adviesprocedure uiteraard alleen zou gelden voor aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Senaat behoren. Zij erkent evenwel dat zo'n beginsel niet in alle gevallen even vlot toepassing zal krijgen omdat bepaalde bevoegdheidsproblemen te ingewikkeld zijn.

De Commissie keurt het basisidee van het voorstel eenparig en zonder voorbehoud goed.

Over de formulering meent zij evenwel enkele technische of praktische opmerkingen te moeten maken.

portent ces conventions sont telles, qu'il est devenu impossible de demander aux membres de cette commission d'être spécialisés dans le vaste éventail des domaines qu'elles abordent.

D'où l'idée, afin de faciliter leurs travaux et de leur permettre de décider en pleine connaissance de cause, d'inscrire dans le Règlement une procédure consultative qui suspendrait l'examen de ces projets en Commission des Relations extérieures pendant un délai déterminé, dans lequel la commission permanente familiarisée avec la branche du droit concernée serait invitée à donner son avis sur la convention à approuver.

A cet effet, il propose de compléter l'article 56 du Règlement du Sénat par les alinéas suivants :

« La commission ayant compétence pour examiner les projets de loi relatifs aux conventions internationales est tenue de solliciter l'avis de la commission compétente en la matière en droit interne.

L'avis est émis dans les deux mois de la désignation du rapporteur par la commission délibérante.

A l'expiration de ce délai, la première commission peut délibérer et voter sur le projet.

La commission consultative examine le projet selon les dispositions du chapitre VIII du Règlement. »

Plusieurs membres déclarent appuyer cette proposition.

A propos des mots « la commission compétente en la matière en droit interne », certains intervenants font remarquer qu'il pourrait très bien y en avoir plusieurs, pour peu que le traité aborde des matières variées, ou au contraire aucune, si la convention porte sur des matières exclusivement communautaires ou régionales.

La Commission confirme, pour autant que de besoin, que la procédure consultative ne s'appliquerait évidemment que dans les matières où le Sénat est compétent. Elle admet cependant que l'application de ce principe simple ne sera pas toujours aisée, compte tenu de la complexité de certains problèmes de compétence.

Le principe de la proposition est approuvé sans réserve par la Commission unanime.

Sa formulation donne toutefois lieu à quelques remarques d'ordre technique ou pratique.

Zo is onder meer gevraagd of het niet wenselijk is de nieuwe regeling in een afzonderlijk artikel op te nemen eerder dan ze toe te voegen aan het bestaande artikel 56, dat een reeks bepalingen over de commissieverslagen bevat.

Tevens heeft de Commissie onderzocht of de voorgestelde regeling voor verbetering vatbaar is, onder meer door de strikt automatische toepassing ervan af te zwakken en door bij het vaststellen van de termijn een grotere soepelheid toe te staan.

In het licht van die opmerkingen stelt een lid tijdens een volgende vergadering voor de oorspronkelijke tekst om te werken en er een artikel 56bis (nieuw) van te maken, luidende:

« Artikel 56bis. — Wanneer een ontwerp van wet tot goedkeuring van een internationale overeenkomst verzonden wordt naar de commissie tot wier bevoegdheid de Buitenlandse Betrekkingen behoren, vraagt de Voorzitter van de Senaat aan de commissie die in het interne recht voor die aangelegenheid bevoegd is, een beredeneerd advies over dat ontwerp uit te brengen binnen de termijn die hij bepaalt, indien de voorzitter van één van die commissies daarom verzoekt.

De commissie die de grond van de zaak behandelt, sluit de bespreking van het ontwerp niet af alvorens zij dat advies heeft ontvangen of, bij gebreke daarvan, vóór het einde van de vastgestelde termijn. »

Een ander lid spreekt zijn tevredenheid uit over de soepelheid van de voorgestelde regeling, doch vindt het wel nodig naast de procedure op dwingend verzoek van een commissievoorzitter, nog een tweede, minder formalistische wijze van inleiding in te voeren. Hij wil namelijk dat de Voorzitter van de Senaat, eventueel op aandringen van een van de leden, ambtshalve zelf het initiatief kan nemen om het advies te vragen.

De Commissie is het met dat voorstel eens. Een lid stelt voor in het eerste lid van de nieuwe lezing na de woorden « binnen de termijn die hij bepaalt » in te voegen de woorden « indien hij het nuttig oordeelt of ».

Sommige leden opperen als bezwaar dat die invoeging de reeds lange tekst van het eerste lid nog meer verzwaart. Voor de duidelijkheid besluit de Commissie het lid in twee volzinnen op te splitsen:

« Wanneer een ontwerp van wet tot goedkeuring van een internationale overeenkomst verzonden wordt naar de commissie tot wier bevoegdheid de

La question a notamment été posée de savoir si, plutôt que d'être insérées à la suite de l'article 56, qui regroupe une série de dispositions relatives aux rapports des commissions, ces règles nouvelles ne devraient pas plutôt faire l'objet d'un article distinct.

On s'est également demandé s'il n'y avait pas moyen d'améliorer le mécanisme envisagé, notamment en tempérant son caractère trop rigoureusement automatique, et en permettant une plus grande flexibilité dans la fixation du délai.

A la suite de ces observations, un membre a suggéré, lors d'une réunion ultérieure, de reformuler la proposition initiale sous la forme d'un article 56bis nouveau, rédigé comme suit:

« Article 56bis. — Lorsqu'un projet de loi portant approbation d'une convention internationale est envoyé à la commission qui a les Relations extérieures dans ses attributions, le Président du Sénat demande à la commission compétente en la matière en droit interne d'émettre un avis motivé sur ce projet, dans le délai qu'il détermine, si le président d'une des commissions concernées en fait la demande.

La commission saisie quant au fond ne clôt pas la discussion du projet avant d'avoir reçu cet avis ou, à défaut, avant l'expiration du délai fixé. »

Tout en appréciant la souplesse du système ainsi proposé, un membre juge cependant nécessaire de prévoir, à côté de cette procédure sur requête contraignante d'un président de commission, un second mode d'introduction moins formaliste, en permettant au Président du Sénat, éventuellement alerté par l'un ou l'autre membre, de prendre lui-même, d'office, l'initiative de la demande d'avis.

La Commission s'est ralliée à cette proposition et un membre a suggéré d'insérer à cet effet dans l'alinéa premier du nouveau texte proposé, les mots « s'il le juge utile ou » après les mots « dans le délai qu'il détermine ».

Certains membres objectent que cet ajout alourdirait encore le texte déjà fort long de cet alinéa premier. Dans un souci de clarté, la Commission décide alors de scinder celui-ci en deux phrases rédigées comme suit:

« Lorsqu'un projet de loi portant approbation d'une convention internationale est envoyé à la commission qui a les Relations extérieures dans ses attri-

Buitenlandse Betrekkingen behoren, kan aan de commissie die in het interne recht voor die aangelegenheid bevoegd is, een beredeneerd advies over dat ontwerp worden gevraagd. Dit advies wordt gevraagd door de Voorzitter van de Senaat, ambtshalve indien hij het nuttig oordeelt, of op verzoek van de voorzitter van een van de betrokken commissies; de Voorzitter bepaalt de termijn binnen welke het advies moet worden uitgebracht.»

Artikel 56bis (nieuw), aldus geamendeerd, wordt aangenomen bij eenparigheid van de 17 aanwezige leden.

Voorts betreurt een lid dat ontwerpen van wet tot goedkeuring van internationale overeenkomsten vaak met zeer veel vertraging worden ingediend. De reden daarvan is dat het Departement van Buitenlandse Zaken in principe niet tot de indiening overgaat dan nadat de betrokken technische departementen eerst het interne recht in die zin hebben aangepast. Op die manier verstrijken er soms ettelijke jaren tussen het tijdstip waarop het verdrag wordt getekend en dat waarop het aan het Parlement ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Teneinde die toestand te verhelpen stelt het lid aan de Voorzitter voor, de Minister van Buitenlandse Zaken te verzoeken op gezette tijden aan de Senaat de lijst van de verdragen mee te delen waarvoor de directie der verdragen de voor de parlementaire goedkeuring vereiste documenten nog niet heeft ontvangen. Het spreekt vanzelf dat de directie zal moeten meedelen waarom de teksten nog niet goedgekeurd kunnen worden. Aan de hand van inlichtingen over de voortgang van de verschillende achterstallige ontwerpen zou het Parlement kunnen optreden om de voorafgaande aanpassing van het nationaal recht te bespoedigen waar dat nodig blijkt.

De Commissie is van oordeel dat niet alleen de nieuwe raadplegingsprocedure die artikel 56bis voorstelt, maar ook deze vorm van voorafgaande controle een extra middel is om het Parlement efficiënter te betrekken bij de procedure tot goedkeuring van internationale overeenkomsten.

De Commissie keurt dit voorstel eenparig goed. De Voorzitter stelt de Minister van Buitenlandse Zaken er schriftelijk van op de hoogte.

Het verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 17 aanwezige leden.

De Rapporteur,
F. ERDMAN.

De Voorzitter,
F. SWAELEN.

butions, un avis motivé peut être demandé sur ce projet à la commission compétente en la matière en droit interne. Cet avis est demandé par le Président du Sénat, d'office s'il le juge utile, ou à la requête du Président d'une des commissions concernées; le Président détermine le délai dans lequel l'avis doit être émis.»

L'article 56bis nouveau, ainsi amendé, est adopté à l'unanimité des 17 membres présents.

Un membre a par ailleurs regretté que les projets de lois portant approbation de conventions internationales soient souvent déposés avec un retard considérable. La raison en est que le département des Affaires étrangères n'y procède, en principe, qu'après adaptation préalable du droit interne par les départements techniques concernés. C'est ainsi qu'il s'écoule parfois de nombreuses années entre le moment où un traité est signé, et celui où il est présenté à l'assentiment du Parlement.

En vue de remédier à cette situation, il suggère au Président d'inviter le Ministre des Affaires étrangères à communiquer régulièrement au Sénat la liste des traités pour lesquels la direction des traités n'est pas encore en possession des documents nécessaires à l'approbation parlementaire, en précisant bien sûr la raison pour laquelle ces textes ne sont pas encore en état d'être approuvés. Informé de l'état d'avancement des divers projets en souffrance, le Parlement pourrait ainsi intervenir pour accélérer le processus d'adaptation préalable du droit interne s'il y a lieu.

La Commission a estimé qu'à côté de la nouvelle procédure consultative de l'article 56bis, cette forme de contrôle en amont serait un autre moyen d'impliquer plus efficacement le Parlement dans la procédure relative aux conventions internationales.

Elle a approuvé unanimement cette suggestion, et le Président a écrit en ce sens au Ministre des Affaires étrangères.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 17 membres présents.

Le Rapporteur,
F. ERDMAN.

Le Président,
F. SWAELEN.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

In het Reglement van de Senaat wordt een artikel *56bis* ingevoegd, luidende:

« *Artikel 56bis.* — Wanneer een ontwerp van wet tot goedkeuring van een internationale overeenkomst verzonden wordt naar de commissie tot wier bevoegdheid de buitenlandse betrekkingen behoren, kan aan de commissie die in het interne recht voor die aangelegenheid bevoegd is, een beredeneerd advies over dat ontwerp worden gevraagd. Dit advies wordt gevraagd door de Voorzitter van de Senaat, ambtshalve indien hij het nuttig oordeelt, of op verzoek van de voorzitter van een van de betrokken commissies; de Voorzitter bepaalt de termijn binnen welke het advies moet worden uitgebracht.

De commissie die de grond van de zaak behandelt, sluit de bespreking van het ontwerp niet af alvorens zij dat advies heeft ontvangen of, bij gebreke daarvan, vóór het einde van de vastgestelde termijn. »

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Il est inséré dans le Règlement du Sénat un article *56bis*, rédigé comme suit:

« *Article 56bis.* — Lorsqu'un projet de loi portant approbation d'une convention internationale est envoyé à la commission qui à les relations extérieures dans ses attributions, un avis motivé peut être demandé sur ce projet à la commission compétente en la matière en droit interne. Cet avis est demandé par le Président du Sénat, d'office s'il le juge utile, ou à la requête du président d'une des commissions concernées; le Président détermine le délai dans lequel l'avis doit être émis.

La commission saisie quant au fond ne clôt pas la discussion du projet avant d'avoir reçu cet avis ou, à défaut, avant l'expiration du délai fixé. »