

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 9 JUIN 1937.

Rapport de la Commission des Affaires Etrangères chargée d'examiner le Projet de Loi approuvant la Convention de Genève, du 28 octobre 1933, relative au Statut international des Réfugiés.

(Voir les n^{os} 126, 287, et les Annales parlementaires de la Chambre des Représentants, séances des 26 et 27 mai 1937).

BELGISCHE SENAAT

VERGADERING VAN 9 JUNI 1937.

Verslag uit naam van de Commissie van Buitenlandsche Zaken, belast met het onderzoek van het Wetsontwerp houdende goedkeuring van de Overeenkomst van Genève van 28 October 1933, betreffende het Internationaal Statuut der Vluchtelingen.

(Zie de n^{rs} 126, 287, en de Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers, vergaderingen van 26 en 27 Mei 1937.)

Présents : MM. VOLCKAERT, président; le baron DE DORLODOT, DOUTREPONT, LEYNIERS, MULLIE et ROLIN, rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission des Affaires Etrangères est entièrement acquise aux considérations d'humanité, de solidarité et d'intérêt bien entendu dont s'inspire la Convention de Genève du 28 octobre 1933, relative au Statut international des réfugiés.

Cette Convention est actuellement entrée en vigueur à l'égard de la Bulgarie, de la Norvège, de la Tchécoslovaquie, du Danemark, de l'Italie, de la France, de la Grande-Bretagne.

En Belgique, le projet de loi portant approbation n'a été déposé que le 9 février 1937.

On peut s'étonner qu'il ait fallu près de quatre ans aux administrations compétentes pour le soumettre à l'approbation des Chambres. Le Pouvoir exécutif a si souvent dénoncé

MEVROUWEN, MIJNE HEEREN,

Uw Commissie van Buitenlandsche Zaken stemt ten volle in met de gevoelens van menschlievendheid, solidariteit en welbegrepen belang, waardoor werd ingegeven de Overeenkomst van 28 October 1933 betreffende het Internationaal Statuut der vluchtelingen.

Deze Overeenkomst is thans in voege getreden ten opzichte van Bulgarije, Noorwegen, Tsjechoslowakije, Denemarken, Italië, Frankrijk en Groot-Brittannië.

In België werd het wetsontwerp tot goedkeuring pas op 9 Februari 1937 ingediend.

Men kan er zich over verwonderen dat de bevoegde besturen ongeveer vier jaar noodig hadden om dit ontwerp aan de Kamers ter goedkeuring voor te leggen. De Uitvoerende Macht

les lenteurs de la procédure parlementaire qu'il est sans doute loisible au Parlement de s'étonner une fois de plus de la lenteur mise si souvent par le Gouvernement à donner effet aux conventions soumises à sa signature. Nous constatons qu'il en est spécialement ainsi des actes intéressant d'autres départements que le Ministère des Affaires Etrangères. Dans le cas actuel, les deux représentants belges relevaient tous deux manifestement du Ministère de la Justice. Votre Commission renouvelle à cet égard le vœu déjà formulé par elle antérieurement que le Département des Affaires Etrangères participe effectivement à la négociation de toute convention internationale et veille à sa mise en vigueur.

Il apparaît, d'autre part, de l'examen des réserves dont s'accompagne notre signature, que les représentants de la Belgique se sont montrés — sans doute suivant les instructions reçues — d'une circonspection exceptionnelle qui cadre mal avec les sentiments de générosité proclamés par l'Exposé des motifs : ils ne se sont pas bornés à restreindre l'application de la convention à la Métropole; quatre dispositions se trouvent exclues de notre adhésion. La rédaction des réserves déjà frappe par son inutile recherche : une disposition « ne peut recevoir l'adhésion du Gouvernement belge », l'autre « ne peut être agréée », une troisième « ne saurait faire l'objet d'un accueil favorable », une quatrième « ne peut être admise ».

Ce qui est plus grave, c'est que la Belgique est à peu près seule parmi les Etats adhérents à avoir ainsi limité son accord.

heeft zoo dikwijls de traagheid van de parlementaire procedure aan de kaak gesteld dat het Parlement zich eens te meer mag verwonderen over de traagheid waarmede de Regeering zoo vaak de haar te onderteekening voorgelegde overeenkomsten doet van kracht worden. Wij stellen vast dat dit bijzonder het geval is voor de akten waarbij andere departementen dan het Ministerie van Buitenlandsche Zaken betrokken zijn. In het huidig geval was het klaarblijkend dat de twee Belgische vertegenwoordigers afhingen van het Departement van Justitie. Uw Commissie hernieuwt in dit verband den wensch, dien zij reeds vroeger heeft uitgedrukt, dat het Departement van Buitenlandsche Zaken werkdadig zou deelnemen aan de onderhandelingen betreffende iedere internationale overeenkomst en dat het zou waken voor het in voege treden ervan.

Aan den anderen kant, blijkt uit het onderzoek van het voorbehoud, waarmede onze handteekening werd gegeven, dat de vertegenwoordigers van België zich — ongetwijfeld volgens de ontvangen onderrichtingen — buitenmate omzichtig hebben getoond, hetgeen slecht strookt met de gevoelens van edelmoedigheid waarvan de Memorie van Toelichting blijkt geeft. Onze vertegenwoordigers hebben zich er niet toe bepaald de toepassing van de Overeenkomst tot het Moederland te beperken; vier bepalingen worden uitgesloten uit onze goedkeuring. De tekst van het voorbehoud alleen toont reeds aan dat men te ver is gaan zoeken : een bepaling « kan de goedkeuring van België niet wegdragen », de andere « kan niet worden aanvaard », een derde « zou niet gunstig kunnen worden onthaald », een vierde « kan niet worden aangenomen ».

Meer nog, België is bijna het eenige land, onder de toetredende Staten, dat aldus zijn instemming heeft beperkt.

Ainsi se trouve exclu de notre adhésion le troisième alinéa de l'article 2, interdisant aux consuls belges de proroger sans en référer au Pouvoir central le visa des certificats Nansen délivrés en Belgique et venant à expiration; le motif donné à l'Exposé des motifs est que cette matière peut toucher à la « sécurité nationale ».

Nous ne comprenons pas ce souci à l'égard de réfugiés se trouvant à l'étranger et qui, une fois rentrés en Belgique, se trouveront pleinement soumis à notre sûreté; l'aléa sur le renouvellement du visa est de nature à faire craindre par des pays voisins que le Gouvernement belge n'ait recours à cette procédure de refus de renouvellement pour se décharger sur eux d'une partie de ses réfugiés, contrairement à l'esprit de la Convention.

Les réserves relatives aux articles 9 et 10 excluent les réfugiés du bénéfice des assurances chômage et sociales. Cette exclusion — dont la rigueur est évidente — s'inspire de motifs d'ordre budgétaire. Préoccupation légitime en 1933, au moment de la conclusion de la Convention; elle ne se justifie plus aucunement aujourd'hui; notre pays donne là un mauvais exemple d'égoïsme national. Nous souhaitons vivement que cette réserve soit le plus vite possible supprimée.

Enfin, nous n'avons pas compris pourquoi notre pays ne pourrait pas admettre, comme tant d'autres, que les réfugiés soient déchargés de façon générale, comme prévu à l'article 14, de la condition de réciprocité mise à l'octroi de la jouissance de droits et faveurs. Peu importe que la question

Zoo wordt uit onze toetreding uitgesloten de derde alinea van artikel 2, waarbij aan de Belgische consuls wordt verboden het visa van de getuigschriften Nansen, afgeleverd in België en die vervallen, te verlengen zonder het oordeel in te winnen van de centrale macht; de reden die in de Memorie van Toelichting wordt opgegeven is dat « deze aangelegenheid de nationale veiligheid kan raken. »

Wij begrijpen deze bezorgdheid niet ten opzichte van vluchtelingen die in het buitenland vertoeven, en die eens dat zij naar België zijn teruggekeerd, ten volle zullen onderworpen zijn aan onze veiligheid; het risico, in verband met de vernieuwing van het visa, kan door naburige landen doen vreezen dat de Belgische Regeering haar toevlucht zou nemen tot deze procedure der weigering van vernieuwing om zich op hen te ontlasten van een deel zijner vluchtelingen, in strijd met den geest van de Overeenkomst.

Het voorbehoud gemaakt bij de artikelen 9 en 10 sluit de vluchtelingen uit van het voordeel der verzekering tegen werkloosheid en der sociale verzekeringen. Deze uitsluiting — die klaarblijkend van strengen aard is — wordt ingegeven door redenen van budgetairen aard. Deze bekommerning was gewettigd in 1933 op het oogenblik dat de overeenkomst werd gesloten; thans is zij geenszins meer gewettigd; ons land stelt hier een slecht voorbeeld van nationaal egoïsme. Wij wenschen vurig dat dit voorbehoud ten spoedigste worde afgeschaft.

Ten slotte hebben wij niet begrepen waarom ons land niet, zooals zoovele andere, zou kunnen aannemen dat de vluchtelingen in het algemeen — zooals voorzien bij artikel 14 — zouden worden ontlast van de voorwaarde van de wederkeerigheid die wordt gesteld voor het verleenen van het

se pose dans des domaines « infiniment divers »; le principe d'équité dont l'article 14 s'inspire paraît devoir recevoir dans tous les cas satisfaction.

Nous aimons à croire qu'à l'occasion de la Convention actuellement en discussion, relativement à d'autres catégories de réfugiés et en considération de l'accueil fait à la Convention par d'autres pays d'Europe, notre Gouvernement reconsidèrera son attitude de 1933.

La rédaction de l'article 1^{er} du projet de loi prête à la critique : « La Convention... sortira ses effets. » L'objet de la loi n'est pas l'entrée en vigueur de la Convention; celle-ci relève uniquement du droit international. En fait, elle est en vigueur depuis que deux Etats l'ont ratifiée; même vis-à-vis de la Belgique, elle n'entre pas en vigueur par l'effet de la loi, mais par l'effet de l'adhésion, qui est un acte international, et trente jours après le dépôt de l'instrument d'adhésion. Le projet de loi ne comporte donc qu'une « approbation parlementaire »; il aurait été désirable que le Gouvernement ne s'écartât pas de cette terminologie, qui est la seule correcte.

Enfin, du point de vue de notre droit constitutionnel encore, la question pourrait se poser de savoir si, pour faire usage au nom de la Belgique, ainsi que nous le désirons, de la faculté prévue à l'article 23 de la Convention de retirer les exceptions ou réserves stipulées, le Gouvernement ne doit pas s'assurer d'une nouvelle approbation parlementaire. S'il en avait été ainsi, votre Commission vous aurait proposé une disposition additionnelle au projet de loi d'approbation; elle pense toutefois — et le Gouvernement est d'accord à ce sujet

genot van rechten en gunsten. Het komt er weinig op aan dat het vraagstuk worde gesteld op zeer uiteenlopende gebieden; het beginsel van billijkheid waardoor artikel 14 wordt ingegeven, schijnt in elk geval voldoening te moeten krijgen.

Wij hopen dat onze Regeering haar houding van 1933 zal herzien, naar aanleiding van de thans besproken Overeenkomst, betreffende andere categorieën vluchtelingen en ten aanzien van het onthaal dat de Overeenkomst in andere landen van Europa heeft genoten.

De tekst van het eerste artikel van het wetsontwerp is vatbaar voor kritiek : « De Overeenkomst... zal van kracht worden ». Het doel van de wet is niet het in voege treden van de Overeenkomst; deze hangt uitsluitend af van het internationaal recht. In feite, is de Overeenkomst in voege getreden sedert dat twee Staten ze hebben bekrachtigd; zelfs ten opzichte van België, treedt zij niet in voege krachtens de wet, maar wel krachtens de toetreding, die een internationale akte is, en dertig dagen na de indiening van de oorkonde tot toetreding. Het wetsontwerp behelst dus alleen een « parlementaire goedkeuring »; het ware wenschelijk geweest dat de Regeering niet afweek van deze terminologie, die de eenige juiste is.

Ten slotte, in opzicht van ons grondwettelijk recht, zou de vraag kunnen rijzen te weten of, om uit naam van België — zooals wij het wenschen — gebruik te maken van het recht, voorzien bij artikel 23 van de Overeenkomst, om de bepaalde uitzonderingen of voorbehoudsbepalingen in te trekken, de Regeering niet opnieuw de parlementaire goedkeuring moet vragen. Ware dit het geval geweest, dan zou uw Commissie U een bijkomende bepaling op het wetsontwerp tot goedkeuring hebben voorgesteld; zij meent evenwel — en de Regeering is daar-

— que l'approbation sollicitée ne faisant aucune mention des réserves qui ont accompagné la signature de nos représentants, implique pouvoir pour le Gouvernement de contracter au nom de notre pays, sans autorisation nouvelle, les obligations provisoirement exclues de son engagement.

Le rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,

H. ROLIN.

Le Président,

R. MOYERSEN.

over akkoord — dat, vermits de gevraagde goedkeuring geen vermelding maakt van het voorbehoud waarmee de handteekening van onze vertegenwoordigers gepaard ging, dit voor de Regeering het recht in zich sluit uit naam van ons land, zonder nieuwe toelating, de verplichtingen, die voorloopig uit haar verbintenis worden uitgesloten, aan te gaan.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Verslaggever,

H. ROLIN.

De Voorzitter,

R. MOYERSEN.