

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

5 JUILLET 1991

PROJET DE LOI

**portant approbation de la Convention
de Vienne sur le droit des traités,
et de l'annexe, faites à Vienne
le 23 mai 1969**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES
RELATIONS EXTERIEURES (1)

PAR
M. VAN HECKE

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission a examiné le présent projet lors
de ses réunions des 21 et 22 mai 1991.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Gol.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Cauwenberghs, Dhoo-
re, Uyttendaele, Van Hecke,
Van Wambeke.
P.S. MM. Biefnot, Collart, Deni-
son, Harmegnies (Y.), Mot-
tard.
S.P. MM. Sleetx, Van der San-
de, Vanvelthoven.
P.V.V. MM. De Croo, Kempinaire,
Mme Neyts-Uyttebroeck.
P.R.L. MM. Damseaux, Gol.
P.S.C. MM. Gehlen, Laurent.
V.U. Mme Maes, M. Van Grem-
bergen.
Ecolo/ M. Van Dienderen.
Agalev

B. — Suppléants :

MM. Bosmans (J.), Bourgeois,
Desutter, Mme Kestelijn-Sierens,
MM. Sarens, Van Peel.
MM. Burgeon (W.), Daerden, Har-
megnies (M.), Janssens, Tasset,
Walry.
Mmes De Meyer, Lefeber, MM. Tim-
mermans, Van der Maelen.
MM. Beysen, Cortois, Vermeiren,
Vreven.
MM. Knoops, Kubla, Poswick.
MM. Beaufays, Léonard (A.), Michel
(J.).
MM. Anciaux, Caudron, Van
Vaerenbergh.
MM. Simons, Winkel.

Voir :

- 1472 - 90 / 91 :

- N° 1 : Projet de loi.
- N° 2 : Amendement.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1990-1991

5 JULI 1991

WETSONTWERP

**houdende goedkeuring van het
Verdrag van Wenen inzake het
verdragenrecht, en van de bijlage,
opgemaakt te Wenen op 23 mei 1969**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VAN DE
BUITENLANDSE BETREKKINGEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER VAN HECKE

DAMES EN HEREN,

De Commissie heeft dit ontwerp behandeld op
haar vergaderingen van 21 en 22 mei 1991.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Gol.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Cauwenberghs, Dhoo-
re, Uyttendaele, Van Hecke,
Van Wambeke.
P.S. HH. Biefnot, Collart, Deni-
son, Harmegnies (Y.), Mot-
tard.
S.P. HH. Sleetx, Van der San-
de, Vanvelthoven.
P.V.V. HH. De Croo, Kempinaire,
Mevr. Neyts-Uyttebroeck.
P.R.L. HH. Damseaux, Gol.
P.S.C. HH. Gehlen, Laurent.
V.U. Mevr. Maes, H. Van Grem-
bergen.
Ecolo/ H. Van Dienderen.
Agalev

B. — Plaatsvervangers :

HH. Bosmans (J.), Bourgeois,
Desutter, Mevr. Kestelijn-Sierens,
HH. Sarens, Van Peel.
HH. Burgeon (W.), Daerden, Har-
megnies (M.), Janssens, Tasset,
Walry.
Mevr. De Meyer, Lefeber, HH. Tim-
mermans, Van der Maelen.
HH. Beysen, Cortois, Vermeiren,
Vreven.
HH. Knoops, Kubla, Poswick.
HH. Beaufays, Léonard (A.), Michel
(J.).
HH. Anciaux, Caudron, Van Vae-
renbergh.
HH. Simons, Winkel.

Zie :

- 1472 - 90 / 91 :

- N° 1 : Wetsontwerp.
- N° 2 : Amendement.

I. — DISCUSSION

En ce qui concerne la justification et le commentaire du projet de loi, il est renvoyé à l'exposé des motifs (cf. Doc. n° 1472/1, pp. 1-15).

*
* *

1. Concertation avec les Communautés

Un intervenant demande si une concertation a déjà eu lieu entre le Gouvernement et les Exécutifs communautaires au sujet de la présente Convention.

En effet, même si les Communautés n'ont — cela va de soi — pas été parties prenantes à la Convention conclue à Vienne en 1969, leur pratique de l'exercice de leur compétence en matière de conclusion de traités internationaux peut se trouver influencée par cette Convention.

Or, cette dernière, dont le texte définitif ne reprend pas une proposition initialement discutée qui prévoyait que les entités fédérées puissent avoir la capacité de conclure des traités, si celle-ci est admise par la constitution fédérale — laissant dès lors la capacité des Etats fédérés de conclure des traités reposer sur le seul fondement du droit coutumier — dispose par ailleurs (article 27) qu'une partie à un traité international ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité.

Dès lors, ne convient-ils pas de s'interroger sur les règles applicables aux traités que les Communautés peuvent d'ores et déjà conclure, et que les Régions pourront sans doute également passer à l'avenir ? Qu'arrivera-t-il en cas de litige entre une entité fédérée et une autre partie au traité ?

De ces diverses observations et questions, le membre conclut qu'une concertation est vivement souhaitable.

Le Ministre des Affaires étrangères rappelle qu'en tout état de cause, il n'aurait pas eu lieu, pas plus pour la Convention qui fait l'objet du projet de loi n° 1496/1 (Convention de Vienne sur le droit des traités entre Etats et Organisations internationales ou entre Organisations internationales et Annexe, faites à Vienne le 21 mars 1986) que pour la présente Convention, d'appliquer la procédure de l'association des Exécutifs aux négociations, telle que prévue par l'article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Cette procédure n'est en effet d'application que pour les seules matières relevant de la compétence des Régions ou des Communautés.

Or, les deux Conventions de Vienne portent non pas sur des matières déterminées (compétence « *ratione materiae* ») mais ont pour objet exclusif de fixer les règles de procédure pour conclure des traités internationaux entre Etats et entre Etats et Organi-

I. — BESPREKING

Voor de verantwoording en de commentaar wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting (cf. Stuk n° 1472/1, blz. 1-15).

*
* *

1. Overleg met de Gemeenschappen

Een lid vraagt of over dit Verdrag al overleg is gepleegd tussen de Regering en de Executieven van de Gemeenschappen.

Hoewel de Gemeenschappen uiteraard niet betrokken waren bij het sluiten van het Verdrag van Wenen in 1969, kan de uitoefening van hun bevoegdheden inzake het sluiten van internationale verdragen worden beïnvloed door dit Verdrag.

In de definitieve tekst van dit Verdrag is een aanvankelijk behandeld voorstel niet opgenomen volgens hetwelk in een federatie verenigde eenheden de mogelijkheid kunnen hebben om verdragen te sluiten als dat door de federale grondwet is toegelaten, waarbij het vermogen van de deelstaten om verdragen te sluiten dus uitsluitend op het gewoonterecht steunt. Het verdrag bepaalt anderzijds (artikel 27) dat een partij bij een internationaal verdrag zich niet op de bepalingen van zijn nationaal recht mag beroepen om het niet ten uitvoer leggen van het verdrag te rechtvaardigen.

Dient men zich derhalve niet te beraden over de regels die toepasselijk zijn op de verdragen die de Gemeenschappen reeds kunnen sluiten en die in de toekomst ongetwijfeld ook de Gewesten zullen kunnen sluiten ? Wat zal er gebeuren bij betwisting tussen een deelstaat en een andere verdragsluitende partij ?

Het lid besluit uit die opmerkingen en vragen dat overleg ten eerste gewenst is.

De Minister van Buitenlandse Zaken wijst erop dat de bij artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalde procedure, volgens welke de Executieven bij de onderhandelingen worden betrokken, evenmin toepasselijk is op het Verdrag dat het onderwerp is van wetsontwerp n° 1496/1 (Verdrag van Wenen inzake het verdragsrecht tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, en Bijlage, opgemaakt te Wenen op 21 maart 1986) als op het onderhavige Verdrag.

Die procedure is immers slechts toepasselijk op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gewesten of Gemeenschappen behoren.

De twee Verdragen van Wenen slaan niet op bepaalde materies (bevoegdheid « *ratione materiae* »), maar strekken er uitsluitend toe regels vast te leggen voor het sluiten van internationale verdragen tussen Staten en internationale organisaties of tus-

sations internationales. L'association aux négociations aurait dès lors en toute hypothèse été sans objet.

Pour ce qui est d'une concertation avec les Exécutifs concernés, le Ministre fait état de la lettre que lui a envoyée le Ministre communautaire (F) de l'Enseignement et de la Formation, du Sport et du Tourisme et des Relations internationales pour souligner l'opportunité d'une concertation.

Une concertation sera organisée.

2. Mention dans la loi d'approbation de la réserve que le Gouvernement déclare vouloir émettre au sujet des articles 53 et 64

Le même intervenant souhaite que l'intention du Gouvernement d'émettre lors de l'adhésion une réserve au sujet des articles relatifs au *jus cogens*, en l'occurrence les articles 53 et 64, soit exprimée de manière expresse dans le projet de loi d'approbation, au lieu d'être seulement annoncée dans l'exposé des motifs (cf. Doc. n° 1472/1, p. 6).

Cette observation amène la Commission à s'interroger sur la question de l'incorporation d'une telle réserve dans le projet de loi d'approbation, tant sur le plan du principe que sur celui de l'opportunité.

a) Principe

Le Ministre fait observer qu'il n'est pas d'usage d'incorporer une réserve à un traité dans la loi d'approbation. Cette dernière ne constitue en effet que l'acte par lequel les Chambres donnent leur assentiment à la conclusion du traité.

La procédure en matière de réserve est la suivante : la teneur de la réserve est communiquée au Parlement (voir en l'occurrence l'exposé des motifs, p. 6); la réserve est ensuite déposée, sous forme de déclaration, auprès du depositaire du traité (en l'occurrence, le Secrétaire Général des Nations Unies) à l'occasion du dépôt de l'instrument de ratification, conformément à la pratique internationale.

Enfin, le texte de la réserve sera publié avec la loi d'approbation et le texte du traité au *Moniteur belge*. Cette publication aura lieu avant l'entrée en vigueur du traité en Belgique.

Le membre fait remarquer que l'article 19 de la Convention, qui règle la formulation des réserves, prévoit expressément que cette formulation peut être accomplie « au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer ».

L'éventail de possibilités prévu est donc beaucoup plus large que la pratique décrite par le Ministre.

Le Président déclare que rien ne s'oppose à ce que des réserves soient exprimées dans la loi et il attire

sen internationale organisaties. Het betrekken bij de onderhandelingen zou dan ook in geen geval zin hebben gehad.

Wat het overleg met de betrokken Executieven betreft, verwijst de Minister naar een brief waarin de Gemeenschapsminister (F) van Onderwijs, Scholing, Sport en Toerisme, en Internationale Betrekkingen de wenselijkheid van zodanig overleg onderstreept.

Er zal overleg plaatshebben.

2. Vermelding in de goedkeuringswet van het voorbehoud dat de Regering overeenkomstig haar verklaring wenst te maken bij de artikelen 53 en 64

Dezelfde spreker geeft als zijn wens te kennen dat in de goedkeuringswet uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van het voorbehoud dat de Regering bij de toetreding met betrekking tot de artikelen inzake het *jus cogens*, namelijk de artikelen 53 en 64, zal aantekenen (cf. Stuk n° 1472/1, blz. 6).

Deze opmerking doet bij de Commissie de vraag rijzen of een dergelijk voorbehoud zowel uit principiële als uit opportuiniteitsoverwegingen in de tekst van de goedkeuringswet kan worden opgenomen.

a) Wat het principe betreft

De Minister wijst erop dat het niet gebruikelijk is een bij een verdrag gemaakt voorbehoud in de tekst van een goedkeuringswet op te nemen. Een goedkeuringswet is immers niet meer dan de akte waarbij de Kamers ermee instemmen dat het desbetreffende verdrag wordt gesloten.

Wanneer een voorbehoud wordt gemaakt, verloopt de procedure als volgt : de strekking van het voorbehoud wordt aan het Parlement ter kennis gebracht (in dit geval in de Memorie van Toelichting, blz. 6); naar internationaal gebruik wordt het voorbehoud vervolgens, in de vorm van een verklaring, bij de depositaris van het verdrag (in dit geval de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties) samen met de bekrachtigingsoorkonde neergelegd.

Ten slotte wordt de tekst van het voorbehoud samen met de goedkeuringswet en de tekst van het verdrag zelf in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Deze bekendmaking geschiedt vóór de inwerkingtreding van het verdrag in België.

Een lid brengt onder de aandacht dat artikel 19 van het Verdrag inzake het maken van voorbehouden uitdrukkelijk bepaalt dat het voorbehoud kan worden gemaakt « op het ogenblik van ondertekening, bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring van een verdrag of toetreding tot een verdrag ».

Er bestaat dus een veel ruimere waaier aan mogelijkheden dan het door de Minister beschreven gebruik.

De Voorzitter verklaart dat niets belet dat in de wet een voorbehoud wordt gemaakt, en brengt in

l'attention sur le fait que, dans le passé, il a déjà été dérogé à cette pratique lors de l'examen par la Chambre du projet de loi portant approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977, et de l'Accord entre les Etats membres des Communautés européennes concernant l'application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Dublin le 4 décembre 1979 (devenu la loi du 2 septembre 1985 — *Moniteur belge* du 5 février 1986). A la demande unanime des Commissions réunies des Relations extérieures et de la Justice, le Gouvernement avait alors accepté que le texte initial du projet de loi approbative soit complété par la mention expresse de la réserve que le Gouvernement comptait formuler lors du dépôt de l'instrument de ratification (cf. Rapport de M. Steverlynck, Doc. n° 241(1981-1982), p. 15).

Le Ministre n'est pas convaincu de la totale similarité de cet exemple avec le cas de la présente Convention : la réserve formulée n'avait-elle pas alors un effet sur l'ordre juridique interne, ce qui aurait davantage justifié sa mention dans la loi d'approbation ?

Le Président répond par la négative et fait observer que la réserve exprimée au sujet des articles 53 et 64 est de toute manière susceptible d'avoir un effet indirect en droit interne. Le critère de différentiation auquel s'est référé le Ministre ne lui paraît dès lors pas fondé.

b) *Opportunité*

Le Ministre rappelle que c'est en tout état de cause à l'Exécutif, seul habilité à formuler une réserve sur le plan international, qu'il appartiendra d'émettre la réserve de la Belgique sur les articles 53 et 64 lors du dépôt de l'instrument de ratification. Si la Commission conclut de la discussion qui précède que rien ne s'oppose à la mention de la réserve dans la loi d'approbation, cette mention liera le Gouvernement; elle obligerait dès lors celui-ci, s'il souhaitait ultérieurement retirer la réserve, à demander pour ce faire une nouvelle fois l'assentiment des Chambres.

La Commission conclut de cette déclaration que, si le Parlement approuve un traité en connaissance de l'existence d'une réserve et qu'il veut avoir la certitude que cette réserve, jugée importante par lui, sera maintenue, il convient que la loi d'approbation en fasse mention expresse.

Le Ministre déclare que, dans le cas du présent projet, il s'agit d'une réserve que la Belgique compte de toute façon maintenir.

Il ne s'oppose pas à ce que, dans le cas présent, le projet de loi soit amendé dans le sens demandé, mais il souhaite que cette procédure reste exceptionnelle

herinnering dat in het verleden reeds van het bovengenoemde gebruik is afgeweken, met name tijdens de bespreking in de Kamer van het wetsontwerp houdende goedkeuring van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, opgemaakt te Straatsburg op 27 januari 1977 en van de Overeenkomst betreffende de toepassing van het Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen, opgemaakt te Dublin op 4 december 1979 (wet van 2 september 1985 — *Belgisch Staatsblad* van 5 februari 1986). Op eenparig verzoek van de Verenigde Commissies voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Justitie had de Regering er toen mee ingestemd dat de oorspronkelijke tekst van het ontwerp van goedkeuringswet werd aangevuld met de uitdrukkelijke vermelding van het voorbehoud dat de Regering voornemens was bij de neerlegging van de bekrachtigingsoorkonde te maken (cf. Verslag van de heer Steverlynck, stuk n° 241 (1981-1982), blz. 15).

De Minister is er niet van overtuigd dat het aangehaalde voorbeeld geheel overeenstemt met dit geval : had het toen gemaakte voorbehoud geen gevolg voor de interne rechtsorde, hetgeen een betere verantwoording was voor de invoeging daarvan in de tekst van de goedkeuringswet ?

De Voorzitter antwoordt daarop ontkennend en wijst erop dat het bij de artikelen 53 en 64 gemaakte voorbehoud hoe dan ook onrechtstreekse werking in het interne recht kan hebben. Hij acht het door de Minister aangehaalde onderscheidende criterium dan ook ongegrond.

b) *Wat de opportuniteit betreft*

De Minister herinnert eraan dat het in ieder geval aan de uitvoerende macht toekomt bij de neerlegging van de bekrachtigingsoorkonde het voorbehoud van België bij de artikelen 53 en 64 te maken. Alleen de uitvoerende macht is immers gemachtigd om in internationaal verband voorbehouden te maken. Mocht de Commissie na dit debat tot het besluit komen dat niets de vermelding van het voorbehoud in de goedkeuringswet in de weg staat, dan zal deze vermelding bindend zijn voor de Regering. Indien de Regering naderhand de wens uit om het voorbehoud in te trekken, zal ze verplicht zijn de Kamers om instemming te verzoeken.

Uit deze verklaring concludeert *de Commissie* dat, wanneer het Parlement een verdrag goedkeurt waarbij een naar zijn oordeel belangrijk voorbehoud is gemaakt, en het dit voorbehoud hoe dan ook wenst te handhaven, het wenselijk is dat dit voorbehoud in de tekst van de goedkeuringswet wordt opgenomen.

De Minister verklaart dat België in ieder geval voornemens is het in het kader van dit wetsontwerp gemaakte voorbehoud te handhaven.

Hij verzet zich niet tegen een dienovereenkomstige wijziging van het wetsontwerp, doch spreekt de wens uit dat deze procedure een uitzondering blijft

et que l'usage de ne pas incorporer la réserve dans la loi d'approbation soit maintenu.

II. — VOTES

M. Lagasse dépose un amendement (n° 1) tendant à ajouter à l'article unique un deuxième alinéa qui reprend le texte de la réserve formulée dans l'exposé des motifs (p. 6).

Cet amendement et l'article unique ainsi modifiés sont successivement adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,

J. VAN HECKE

Le Président,

J. GOL

en dat het gebruik om in de goedkeuringswet geen voorbehoud op te nemen, wordt gehandhaafd.

II. — STEMMINGEN

De heer Lagasse dient een amendement (n° 1) in, dat ertoe strekt het enig artikel aan te vullen met een tweede lid waarin de tekst van het in de Memorie van Toelichting (blz. 6) gemaakte voorbehoud wordt weergegeven.

Dit amendement en het aldus gewijzigde enig artikel worden achtereenvolgens eenparig aangenomen.

De Rapporteur,

J. VAN HECKE

De Voorzitter,

J. GOL

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Article unique

La Convention de Vienne sur le droit des traités, et l'Annexe, faites à Vienne le 23 mai 1969, sortiront leur plein et entier effet.

Toutefois, l'Etat belge déclare qu'il ne sera pas lié par les articles 53 et 64 de la Convention vis-à-vis de toute partie qui, formulant une réserve au sujet de l'article 66, point a), récuserait la procédure de règlement fixée par cet article.

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Enig artikel

Het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, en de Bijlage, opgemaakt te Wenen op 23 mei 1969, zullen volkomen uitwerking hebben.

Niettemin verklaart de Belgische Staat niet te zijn gebonden door de artikelen 53 en 64 van het Verdrag ten aanzien van elke partij die een voorbehoud maakt bij artikel 66, punt a), en zodoende de bij dit artikel vastgestelde procedure voor geschillenregeling verwerpt.