

SENAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1977

28 JUIN 1977

Projet de loi portant approbation de la Convention pour la protection des producteurs de phonogrammes contre la reproduction non autorisée de leurs phonogrammes, faite à Genève le 29 octobre 1971

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES
PAR M. de STEXHE**

1. Exposé introductif du rapporteur

Le projet soumis à la Commission des Affaires étrangères du Sénat a été approuvé à l'unanimité par la Chambre des Représentants; sous réserve de légères modifications de forme, il correspond à une proposition d'initiative parlementaire, dont l'objectif est de protéger les « producteurs de phonogrammes » contre les abus de reproducteurs qui se livrent à un trafic de « cartouches et disques » dits « disques pirates » fabriqués en violation flagrante des règles relatives à la propriété musicale et littéraire, et des droits des artistes et producteurs.

Cet objectif y est poursuivi par l'approbation d'une Convention internationale faite à Genève le 29 octobre 1971, et

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Robert Vandekerckhove, président; André, Boey, Calewaert, Croux, Delmotte, du Monceau de Bergendal, M. Dewulf, Lagasse, Lahaye, Mme Pétry, MM. Radoux, Raskin, Storme, Vandewiele, van de Put, Van der Elst et Verhaegen.

Membres suppléants : MM. De Facq, Kuylen et de Stexhe, rapporteur.

R. A 10545*Voir :***Document du Sénat :**

96 (S.E. 1977) N° 1.

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1977

28 JUNI 1977

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van de Overeenkomst ter bescherming van de producenten van fonogrammen tegen het ongeoorloofd kopiëren van hun fonogrammen, opgemaakt te Genève op 29 oktober 1971

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER de STEXHE**

1. Inleidende uiteenzetting van de verslaggever

Het ontwerp dat aan de Senaatscommissie voor de Buitenlandse Zaken is voorgelegd, werd met algemene stemmen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers aangenomen; enkele lichte vormwijzigingen niet te na gesproken, stemt het overeen met een initiatiefvoorstel dat ten doel heeft de « fonogrammakers » te beschermen tegen de misbruiken van fonogramnamakers die sluikhandel drijven in « cartridges en platen », de zogenaamde piratenplaten, die met kennelijke schending van alle regels betreffende de muzikale en literaire eigendom en van de rechten van de kunstenaars en producenten worden vervaardigd.

Thans wordt gepoogd hetzelfde doel te bereiken door de goedkeuring van een Internationaal Verdrag, opgemaakt op

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Robert Vandekerckhove, voorzitter; André, Boey, Calewaert, Croux, Delmotte, du Monceau de Bergendal, M. Dewulf, Lagasse, Lahaye, Mevr. Pétry, de heren Radoux, Raskin, Storme, Vandewiele, van de Put, Van der Elst en Verhaegen.

Plaatsvervangers : de heren De Facq, Kuylen en de Stexhe, verslaggever.

R. A 10545*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

96 (B.Z. 1977) N° 1.

l'adoption de dispositions complémentaires précisée aux articles 1, alinéa 2, 2 et suivants de la proposition.

L'intitulé de la proposition de loi portait qu'elle était relative à la « ratification de la Convention... »; l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, prévoyait également que « la Convention... est ratifiée et sortira son plein et entier effet ».

Ces termes « ratification » et « ratifiée » ont été à bon droit supprimés sur amendement du Gouvernement. Comme il sera rappelé ci-dessous, la « ratification » d'un traité relève de la compétence exclusive du Roi.

**

L'objectif poursuivi eût pu être atteint par une proposition de loi déterminant les droits des producteurs, les protections à leur donner, et les sanctions applicables en cas de violation de la loi.

Mais la proposition de loi adoptée par la Chambre des Représentants paraît avoir perdu de vue une règle fondamentale de nos institutions, l'article 68 de la Constitution. Il ne semble pas que la question préalable y ait été examinée : la Belgique n'a pas, à ce jour, signé la Convention et le Gouvernement n'a pas manifesté son intention d'y adhérer.

Rappelons en effet quelques dispositions de la Constitution :

- article 25 : Tous les pouvoirs émanent de la Nation. *Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution;*
- article 29 : Au Roi appartient le *pouvoir exécutif tel qu'il est réglé par la Constitution.*

Les compétences « des Chambres » sont réglées par le chapitre I^{er}, article 32 à 59bis, les compétences du Roi et de ses Ministres sont réglées par le chapitre II.

C'est dans ce chapitre II, sous l'article 68, que la Constitution confie ... « au Roi, la conduite des relations internationales, consacrant une primauté fonctionnelle de l'exécutif dans la vie internationale, que la pratique a largement confirmée et dont la nécessité reste plus que jamais actuelle ». (J. Verhoeven, *La Constitution Belge révisée*, Annales de droit U.C.L. 2-3 1972.)

En droit constitutionnel, le Roi est donc chargé d'un véritable monopole, d'un droit propre, sous les seules réserves exprimées à l'article 68.

— Article 68, alinéa 1^{er} : Le Roi « donne connaissance aux Chambres » des traités qu'il a fait ... aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.

— Article 68, alinéa 2 : Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

— Article 68, alinéa 3 : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ...

29 oktober 1971 te Geneve en door de aanneming van nauwkeurige bepalingen tot aanvulling van artikel 1, tweede lid, evenals van artikel 2 en volgende van het voorstel.

Blijkens het opschrift van het wetsvoorstel ging het over de bekrachtiging van het Verdrag... »; en artikel 1, eerste lid, bepaalde eveneens : « Het Verdrag... wordt bekrachtigd en zal volkomen uitwerking hebben. »

Deze termen « bekrachtiging » en « bekrachtigd » zijn terecht geschrapt door een amendement van de Regering. Zoals hierna zal worden opgemerkt, behoort de « bekrachtiging » van een Verdrag uitsluitend tot de bevoegdheid van de Koning.

**

Men had dat doel eveneens kunnen bereiken door een voorstel van wet houdende bepaling van de rechten van de producenten, de te verlenen bescherming en de sancties op de overtreding van de wet.

Maar in het voorstel aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers lijkt een fundamentele regel van onze instellingen, nl. artikel 68 van de Grondwet, uit het oog te zijn verloren. De voorafgaande vraag schijnt niet te zijn behandeld : België heeft de bedoelde Overeenkomst tot dusver niet ondertekend en ook de Regering heeft niet laten blijken dat zij voornemens is toe te treden.

De Grondwet bepaalt immers in :

- artikel 25 : Alle machten gaan uit van de Natie. *Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald;*
- artikel 29 : *De uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, berust bij de Koning.*

De bevoegdheid « van de Kamers » is geregeld in hoofdstuk I, artikel 32 tot 59bis; de bevoegdheid van de Koning en zijn Ministers in hoofdstuk II.

In dit hoofdstuk II wordt onder artikel 68 bepaald dat de Koning belast is met de leiding van de internationale betrekkingen, waarbij de functionele primauté van de uitvoerende macht in het internationale leven wordt bekrachtigd, welke regel door de praktijk ruimschoots werd bevestigd en waarvan de noodzaak meer dan ooit actueel blijft. » (J. Verhoeven, *La Constitution Belge révisée*, Annales de droit U.C.L. 2-3 1972).

Naar grondwettelijk recht is de Koning dus belast met een werkelijk monopolie, met een eigen recht, onder het uitsluitende voorbehoud neergelegd in artikel 68.

— Artikel 68, eerste lid : de Koning « geeft kennis aan de Kamers » van de verdragen die hij gesloten heeft ... zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.

— Artikel 68, tweede lid : De handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen.

— Artikel 68, derde lid : « Geen afstand, geen ruiling, geen toevoeging van grondgebied kan plaatshebben dan krachtens een wet.

Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents. »

En résumé, « la Constitution reconnaît, contrairement aux autres matières, la prédominance du rôle de l'exécutif dans les relations internationales ». (Senelle, *La Constitution Belge*, art. 68.)

Le Roi est l'organe constitutionnel compétent pour la négociation des traités, leur signature, leur ratification, sous les seules réserves rappelées ci-dessus, qui sont d'interprétation stricte.

Cela vaut aussi pour les traités qui ne sont plus ouverts à la signature et auxquels le Gouvernement a l'intention d'adhérer. Ces traités sont soumis à l'assentiment des Chambres à l'initiative du Gouvernement et cela avant le dépôt de l'instrument d'adhésion.

Indépendamment des traités, généralement signés au nom du Roi, il existe également des accords internationaux signés entre Ministres, ou en leur nom, notamment des « accords en forme simplifiée », mais dans tous les cas, il s'agit d'actes du Pouvoir exécutif.

Le projet de loi, d'initiative parlementaire, a pour objet de décider que « la Convention ... faite à Genève le 29 novembre 1971 sortira son plein et entier effet ».

Or, cette Convention n'a pas été signée par la Belgique, le délai de signature expirant le 30 avril 1972 (art. 9.1).

D'autre part, le Gouvernement n'a pas annoncé son intention d'y adhérer après cette date, ce qui lui était permis, conformément à l'article 9.2 de la Convention.

En d'autres termes :

1. La Convention est complètement étrangère à la Belgique.
2. Le Roi, c'est-à-dire l'Exécutif, est seul compétent pour prendre l'initiative en vue d'y adhérer : à ce jour il ne l'a pas fait.
3. Le Roi est seul compétent pour apprécier le moment où il demandera l'assentiment des Chambres : « cet assentiment ne doit être ni demandé ni donné dans un délai déterminé ». (R.P.D.B. V^o *Traités Internationaux*, n^o 152.)

4. L'adhésion à la Convention ne peut toutefois sortir son plein et entier effet que moyennant l'approbation préalable des Chambres.

Il n'appartient pas aux Chambres de décider ou à l'un de ses membres de proposer dans une « proposition de loi » que la Belgique devra signer ou adhérer à une convention internationale, ou encore, de choisir le moment où sera déposé le projet de loi d'approbation des Chambres.

Il en est d'autant plus ainsi que le Gouvernement ne paraît pas d'accord avec le texte de la proposition de loi. En effet, il y a déposé de nombreux amendements substantiels.

In geen geval kunnen de geheime artikelen van een verdrag de openbare artikelen teniet doen. »

Kortom, « de Gondwet erkent, in tegenstelling met hetgeen geldt voor andere aangelegenheden, de overheersende rol van de uitvoerende macht in de internationale betrekkingen ». (Senelle, *La Constitution Belge*, art. 68.)

De Koning is het bevoegde grondwettelijk orgaan om onderhandelingen te voeren over de verdragen, deze te ondertekenen en te bekrachtigen, onder het uitsluitende voorbehoud dat hiervoren is genoemd en dat strikt moet worden uitgelegd.

Dat geldt ook voor de verdragen die niet meer openstaan voor ondertekening en waartoe de Regering voornemens is toe te treden. Die verdragen worden aan de instemming van de Kamers onderworpen op initiatief van de Regering en wel vóór de indiening van de akte van toetreding.

Afgezien van de verdragen, die over het algemeen namens de Koning worden ondertekend, zijn er ook internationale akkoorden die door Ministers of namens hen worden ondertekend, onder meer de « akkoorden in een vereenvoudigde vorm »; hoe dan ook, het gaat telkens om handelingen van de Uitvoerende Macht.

Het initiatiefontwerp beoogt te doen bepalen dat « de Overeenkomst... opgemaakt te Genève op 29 november 1971 volkomen uitwerking zal hebben ».

Maar die Overeenkomst is niet ondertekend door België. De termijn voor de ondertekening van de Overeenkomst is verstreken op 30 april 1972 (art. 9.1).

Ook heeft de Regering niet aangekondigd dat zij na die datum tot de Overeenkomst zou toetreden, wat volgens artikel 9.2 mogelijk was geweest.

Met andere woorden :

1. De Overeenkomst heeft niets met België te maken.
2. Alleen de Koning, d.w.z. de Uitvoerende Macht, is bevoegd het initiatief te nemen om tot de Overeenkomst toe te treden, maar tot nog toe heeft hij dat niet gedaan.
3. Alleen de Koning is bevoegd te oordelen wanneer hij de instemming van de Kamers zal vragen : « die instemming behoeft niet binnen een welbepaalde termijn te worden gevraagd of gegeven ». (R.P.D.B. V^o *Traités Internationaux*, nr. 152.)

4. De toetreding tot de Overeenkomst kan evenwel eerst volkomen uitwerking hebben na de goedkeuring door het Parlement.

Het staat niet aan de Kamers om te beslissen of aan een van de Kamerleden om in een « voorstel van wet » voor te stellen dat België een internationaal verdrag zal ondertekenen of tot zulk een verdrag toetreden, dan wel het tijdstip te kiezen waarop de goedkeuringswet bij de Kamers moet worden ingediend.

En dit is des te meer het geval omdat de Regering het niet eens lijkt te zijn met de tekst van het wetsvoorstel. Zij heeft immers talrijke substantiële amendementen ingediend.

Le respect de la séparation des pouvoirs, (législatif et exécutif) « tel qu'il est réglé par la Constitution » s'oppose donc à l'adoption de tel projet.

La procédure suivie par le dépôt d'une proposition de loi semble bien être sans précédent.

Subsidiairement

Une loi ne peut se borner à s'en référer aux conditions fixées dans une convention internationale qui ne fait pas partie de l'arsenal législatif belge. A défaut de signature ou d'adhésion, et d'assentiment des Chambres, cette convention n'a évidemment pas été publiée à ce jour au *Moniteur belge*.

**

En conclusion, le rapporteur estime que :

1. Le projet de loi heurte les dispositions constitutionnelles susvisées (art. 68);
2. Il est dès lors sans intérêt actuel d'en examiner le contenu, ni les amendements du Gouvernement.
3. L'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition de loi pourrait être atteint par une proposition autrement libellée, s'inspirant peut-être de la Convention de 1971, mais sans référence expresse à celle-ci.

2. Discussion

Un commissaire approuve totalement la thèse du rapporteur : en poursuivant l'examen du projet, on agirait en violation de l'article 68 de la Constitution.

Un commissaire marque également son parfait accord sur cette thèse et la conclusion qui en résulte. Il estime cependant que l'exposé du rapporteur peut donner l'impression que les Chambres seraient sans compétence ou ne joueraient qu'un rôle minime dans les affaires étrangères.

Il souligne, notamment, que l'assentiment préalable des Chambres est requis dans toutes les matières importantes (art. 68, alinéa 2) et que la politique étrangère de la Belgique, si elle est conduite par le Roi, requiert cependant, et sous des formes diverses, le concours et l'approbation des Chambres.

Un commissaire marque son accord sur cette observation : il souligne que, certes, l'Exécutif est toujours soumis au contrôle politique des Chambres : celui-ci se manifeste notamment par le vote du budget du Ministère des Affaires étrangères, par les échanges de vues constants entre le Ministre des Affaires étrangères et les Chambres, au sein des commissions des Affaires étrangères, comme aussi par le jeu des interpellations et questions, ou encore par des suggestions ou avis.

Mais, personne ne peut contester que la Constitution donne au Roi, à l'Exécutif un droit propre, une prédominance dans

De eerbied voor de scheiding der machten (wetgevende en uitvoerende macht) « zoals die door de Grondwet is geregeld » sluit dus uit dat zulk een ontwerp wordt aangenomen.

Voor de gevolgde procedure, namelijk de indiening van een wetsvoorstel, bestaat geen precedent.

Subsidiar

Het mag niet zijn dat een wet alleen verwijst naar de voorwaarden vastgesteld in een internationaal verdrag dat geen deel uitmaakt van het Belgisch wetgevend instrumentarium. Bij gebreke van ondertekening of toetreding dan wel instemming van de Kamers, is dat verdrag uiteraard nog niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

**

De verslaggever meent dus te mogen besluiten dat :

1. Het ontwerp van wet ingaat tegen de voornoemde grondwetsbepalingen (art. 68);
2. Het dus thans niet aangaat de inhoud, noch de Regeeringsamendementen te onderzoeken.
3. Het doel van de indieners van het voorstel van wet zou kunnen worden bereikt door een anders opgevat voorstel dat wellicht kan uitgaan van de Overeenkomst van 1971, zonder er uitdrukkelijk naar te verwijzen.

2. Bespreking

Een commissielid stemt geheel in met het standpunt van de verslaggever : de verdere behandeling van het ontwerp zou in strijd zijn met artikel 68 van de Grondwet.

Een ander commissielid is het volkomen eens met dat standpunt en de daaruit voortvloeiende conclusie. Hij meent echter dat de uiteenzetting van de verslaggever de indruk kan geven dat de Kamers niet bevoegd zijn of slechts een zeer kleine rol kunnen spelen in buitenlandse aangelegenheden.

Hij onderstreept met name dat de voorafgaande instemming van de Kamers vereist is voor alle belangrijke aangelegenheden (art. 68, tweede lid) en dat het buitenlands beleid van België wel wordt gevoerd door de Koning, maar toch niet mogelijk is zonder de medewerking, in verschillende vorm, en de goedkeuring van het Parlement.

Een commissielid is het met die opmerking eens : hij wijst erop dat de Uitvoerende Macht steeds onderworpen blijft aan de politieke controle van de Kamers, wat onder meer tot uiting komt in de goedkeuring van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, in de voortdurende gedachtenwisselingen tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Kamers in de Commissies voor de Buitenlandse Zaken, evenals in interpellaties en parlementaire vragen of in suggesties of adviezen.

Maar niemand kan betwisten dat de Grondwet aan de Koning, aan de Uitvoerende Macht een eigen recht, een

les relations internationales : le Roi ou l'Exécutif négocie, signe et ratifie les traités internationaux.

Un autre commissaire demande si le Gouvernement a l'intention d'adhérer à la Convention en cause, et le motif pour lequel il ne l'a pas signée. Il s'étonne que le Gouvernement n'ait pas soulevé devant la Chambre des représentants, l'objection formulée.

Le Ministre des Affaires étrangères expose que le Gouvernement a actuellement l'intention d'adhérer à la Convention et compte déposer prochainement un projet de loi demandant aux Chambres leur approbation à cette adhésion.

Ce projet de loi devrait comprendre les dispositions permettant la mise en application dans le droit interne, des principes de la Convention, mais selon des modalités différentes de celles énoncées dans la proposition de loi. Ce projet est en préparation en collaboration avec le Ministre des Affaires économiques.

Pour le surplus, le Ministre des Affaires étrangères marque son complet accord avec la thèse expliquée dans l'exposé introductif du rapporteur.

3. Votes

En conclusion, la Commission estime, à l'unanimité, qu'il convient de rejeter le projet.

L'article 1^{er}, mis aux voix, est rejeté à l'unanimité des 12 membres présents. Ce rejet entraîne celui de l'ensemble du projet de loi.

Le présent rapport est approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Rapporteur,
P. de STEXHE.

Le Président,
R. VANDEKERCKHOVE.

voorrang verleent inzake internationale betrekkingen : de Koning of de Uitvoerende Macht voert de onderhandelingen, ondertekent en bekrachtigt de verdragen.

Nog een commissielid vraagt of de Regering het voornemen heeft om toe te treden tot de bedoelde Overeenkomst en waarom zij de Overeenkomst niet heeft ondertekend. Hij verbaast er zich over dat de Regering haar bezwaren niet heeft kenbaar gemaakt in de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

De Minister van Buitenlandse Zaken zegt dat de Regering thans voornemens is toe te treden tot de Overeenkomst en eerlang een wetsontwerp zal indienen waarbij aan het Parlement zal worden gevraagd die toetreding goed te keuren.

In dat wetsontwerp zullen bepalingen worden opgenomen die de toepassing van de beginselen van de Overeenkomst in het binnenlandse recht mogelijk maken, maar op een andere wijze dan bepaald is in het wetsvoorstel. Dit ontwerp wordt thans voorbereid in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken.

Voor het overige stemt de Minister van Buitenlandse Zaken volkomen in met de stelling die door de verslaggever is ontwikkeld in zijn inleidende uiteenzetting.

3. Stemming

Tot besluit meent de Commissie eenparig dat het ontwerp behoort te worden verworpen.

Artikel 1 wordt in stemming gebracht en verworpen bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden. Hierdoor vervalt het ontwerp als geheel.

Dit verslag is goedgekeurd bij eenparigheid van de 12 aanwezige leden.

De Verslaggever,
P. de STEXHE.

De Voorzitter,
R. VANDEKERCKHOVE.