

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat

GEWONE ZITTING 1989-1990

23 APRIL 1990

VERSLAG (*)

betreffende

DE INTERNATIONALE BETREKKINGEN

NAMENS DE GEMENGDE PARLEMENTAIRE
COMMISSIE VOOR DE HERVORMING DER
INSTELLINGEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN CANDRIES, CEREXHE,
ERDMAN EN SIMONS

(1) Samenstelling van de Gemengde commissie :

Voorzitters : HH. Nothomb en Swaelen.

Leden

C.V.P. HH. Breyne, Gijs (S), Leemans (S), Van Rompuy.
P.S. HH. Biefnot, Collignon (S), Eerdeken, Lallemand (S), Mevr.
Onkelinx.
S.P. HH. Erdman (S), Seeuws (S), Van der Maelen.
P.V.V. H. Denys, Mevr. Herman-Michielsens (S), Neyts-Uyttebroeck.
P.R.L. HH. Gol, Henrion (S), Monfils (S).
P.S.C. HH. Antoine, Cerexhe (S), Wintgens (S).
V.U. HH. Baert (S), Candries.
Agalev/Mevr. Aelvoet (S), H. Simons.
Ecolo
F.D.F. H. Clerfayt.

(*) De hervorming der instellingen wordt behandeld in vier verslagen :

— Eerste verslag « De hervorming van de parlementaire instellingen in haar geheel », uitgebracht door de heren Gol en Leemans (Stuk Senaat n° 935 / 1, 1989-1990 / Stuk Kamer n° 1167 / 1 - 89 / 90);

— Tweede verslag « De residuaire bevoegdheid », uitgebracht door de heren Henrion en Van der Maelen (Stuk Kamer n° 1167 / 2 - 89 / 90 / Stuk Senaat n° 935 / 2, 1989-1990);

— Derde verslag « Internationale Betrekkingen », uitgebracht door de heren Candries, Cerexhe, Erdman en Simons (Stuk Kamer n° 1167 / 3 - 89 / 90 / Stuk Senaat n° 935 / 3, 1989-1990);

— Vierde verslag « Andere institutionele problemen », uitgebracht door de heer Collignon en Mevr. Neyts-Uyttebroeck (Stuk Senaat n° 935 / 4, 1989-1990 / Stuk Kamer n° 1167 / 4 - 89 / 90).

Chambre des Représentants et Sénat de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

23 AVRIL 1990

RAPPORT (*)

concernant

LES RELATIONS INTERNATIONALES

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
PARLEMENTAIRE MIXTE POUR LA
REFORME DES INSTITUTIONS (1)

PAR
MM. CANDRIES, CEREXHE,
ERDMAN ET SIMONS

(1) Composition de la Commission mixte :

Présidents : MM. Nothomb et Swaelen.

Membres

C.V.P. MM. Breyne, Gijs (S), Leemans (S), Van Rompuy.
P.S. MM. Biefnot, Collignon (S), Eerdeken, Lallemand (S), Mme
Onkelinx.
S.P. MM. Erdman (S), Seeuws (S), Van der Maelen.
P.V.V. M. Denys, Mmes Herman-Michielsens (S), Neyts-Uyttebroeck.
P.R.L. MM. Gol, Henrion (S), Monfils (S).
P.S.C. MM. Antoine, Cerexhe (S), Wintgens (S).
V.U. MM. Baert (S), Candries.
Agalev/Mme Aelvoet (S), M. Simons.
Ecolo
F.D.F. M. Clerfayt.

(*) Quatre rapports sont consacrés à la réforme des institutions :

— Premier rapport « L'ensemble de la réforme des institutions parlementaires », fait par MM. Gol et Leemans (Doc. Sénat n° 935 / 1, 1989-1990 / Doc. Chambre n° 1167 / 1 - 89 / 90);

— Deuxième rapport « La compétence résiduaire », fait par MM. Henrion et Van der Maelen (Doc. Chambre n° 1167 / 2 - 89 / 90 / Doc. Sénat n° 935 / 2, 1989-1990);

— Troisième rapport « Relations internationales », fait par MM. Candries, Cerexhe, Erdman et Simons (Doc. Chambre n° 1167 / 3 - 89 / 90 / Doc. Sénat n° 935 / 3, 1989-1990);

— Quatrième rapport « Autres problèmes institutionnels », fait par M. Collignon et Mme Neyts-Uyttebroeck (Doc. Sénat n° 935 / 4, 1989-1990 / Doc. Chambre n° 1167 / 4 - 89 / 90).

INHOUD

	Blz.
I. INLEIDING	3
A) Grondwet en bijzondere wet van 8 augustus 1980	3
B) Commentaar	4
1) Toestand vóór de grondwetwijziging van 15 juli 1988	4
2) Het Regeerakkoord van mei 1988	6
3) Toestand na de grondwetwijziging van 15 juli 1988 en na de bijzondere wet van 8 augustus 1988	7
II. STANDPUNTEN VAN DE COMMISSIELEDEN	10
A) Eerste standpunt	10
1) Voorafbeschouwingen	10
2) Verdragsluitende bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten	12
3) Afdwingbaarheid van Europese richtlijnen en andere internationale normen	14
4) De vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en Gewesten bij internationale instellingen en de rol van de diplomatie	16
5) De buitenlandse handel	17
6) Slotbeschouwingen	20
B) Tweede standpunt	21
1) Verdragsrechtelijke bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten	21
2) Internationale vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en Gewesten	22
3) Afdwingbaarheid van Europese en internationale normen ten aanzien van de Gewesten en Gemeenschappen	23
C) Derde standpunt	25
1) Inleiding	25
2) De verdragsbevoegdheid	25
3) Deelname van vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en Gewesten aan de besluitvorming op Europees en internationaal niveau	27
4) Het nakomen van inter- en supranationale verplichtingen door de Gemeenschappen en Gewesten	28
D) Vierde standpunt en aanvullende opmerkingen	29
1) Voorafgaande beschouwingen	29
2) De verdragsrechtelijke bevoegdheid	29
3) De naleving van de internationale verplichtingen door de deelgebieden	32
4) Internationale vertegenwoordiging van de deelgebieden	33
5) Aanvullende opmerkingen	35
E) Vijfde standpunt betreffende de verdragsluitende bevoegdheid van de deelgebieden	36
F) Zesde standpunt en aanvullende opmerkingen betreffende de afdwingbaarheid van Europese en andere internationale normen ten aanzien van de Gewesten en Gemeenschappen	38
G) Zevende standpunt	40
1) Inleiding	40
2) Verdragsrechtelijke bevoegdheid	40
3) Toepassing van Europese en internationale normen	41
4) Internationale vertegenwoordiging	42
H) Achtste standpunt	43
1) Verdragsrechtelijke bevoegdheid	43
2) De afdwingbaarheid van Europese en andere internationale normen t.a.v. de Gewesten en Gemeenschappen	43
III. POGING TOT SYNTHESE	45
BIJLAGE : EEG / Vertegenwoordiging in de Raad van de Lid-Staten	54

SOMMAIRE

	Page
I. INTRODUCTION	3
A) Constitution et loi spéciale du 8 août 1980	3
B) Commentaire	4
1) Situation avant la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988	4
2) L'accord de gouvernement de mai 1988	6
3) Situation après la révision de la Constitution du 15 juillet 1988 et la loi spéciale du 8 août 1988	7
II. POINTS DE VUE DES MEMBRES DE LA COMMISSION	10
A) Premier point de vue	10
1) Considérations préliminaires	10
2) Pouvoir des Communautés et des Régions de conclure des traités	12
3) Force obligatoire des directives européennes et d'autres normes internationales	14
4) La représentation des Communautés et des Régions auprès des institutions internationales et le rôle de la diplomatie	16
5) Le commerce extérieur	17
6) Considérations finales	20
B) Deuxième point de vue	21
1) Pouvoir des Régions et Communautés de conclure des traités	21
2) Représentation internationale des Régions et Communautés	22
3) Mise en œuvre de la force obligatoire des normes européennes et internationales pour les Régions et Communautés	23
C) Troisième point de vue	25
1) Introduction	25
2) Le pouvoir de conclure des traités	25
3) La participation des représentants des Communautés et Régions au processus décisionnel aux niveaux européen et international	27
4) Le respect des obligations internationales et supranationales par les Communautés et les Régions	28
D) Quatrième point de vue et remarques complémentaires	29
1) Considérations préliminaires	29
2) La compétence en matière de traités	29
3) Le respect d'obligations internationales par les entités fédérées	32
4) Représentation internationale des entités fédérées	33
5) Remarques complémentaires	35
E) Cinquième point de vue concernant le pouvoir des entités fédérées de conclure des traités	36
F) Sixième point de vue et remarques complémentaires concernant la force obligatoire des normes européennes et internationales pour les Régions et les Communautés	38
G) Septième point de vue	40
1) Introduction	40
2) Le pouvoir de conclure les traités	40
3) Application des normes européennes et internationales	41
4) La représentation internationale	42
H) Huitième point de vue	43
1) Pouvoir de conclure des traités	43
2) La force obligatoire des normes européennes et internationales pour les Régions et les Communautés	43
III. ESSAI DE SYNTHÈSE	45
ANNEXE : CEE / Représentation au Conseil des Etats membres	54

INTERNATIONALE BETREKKINGEN

I. INLEIDING

A) Grondwet en Bijzondere wet van 8 augustus 1980

Artikel 59bis, § 2, eerste lid, 3°, en tweede lid, en § 2bis, van de Grondwet, zoals gewijzigd op 15 juli 1988 (*Belgisch Staatsblad* van 19 juli 1988) :

« De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet de samenwerking tussen de Gemeenschappen, alsook de internationale samenwerking, *met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden bedoeld in 1° en 2° van deze paragraaf (de culturele aangelegenheden en het onderwijs).*

Een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt de in 1° vermelde culturele aangelegenheden, de in 3° vermelde vormen van samenwerking, alsook de nadere regelen voor het in 3° van deze paragraaf vermelde sluiten van verdragen vast.

§ 2bis. De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet *de persoonsgebonden aangelegenheden*, alsook, voor deze aangelegenheden, de samenwerking tussen de Gemeenschappen en de internationale samenwerking, *met inbegrip van het sluiten van verdragen.*

Een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt deze persoonsgebonden aangelegenheden vast, alsook de vormen van samenwerking en de nadere regelen voor het sluiten van verdragen. »

*
* *

Artikel 59bis, dat ingevoegd werd door de grondwetsbepaling van 24 december 1970 (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1970 en 22 januari 1971) en gewijzigd (toevoeging van § 2bis) door de grondwetsbepaling van 17 juli 1980 (*Belgisch Staatsblad* van 18 juli 1980), vermeldde uitsluitend de *internationale samenwerking voor culturele en persoonsgebonden aangelegenheden*, maar maakte geen melding van het « *sluiten van verdragen* ».

*
* *

Tot slot zij hier ook melding gemaakt van de artikelen 16 en 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die niet werden gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 :

RELATIONS INTERNATIONALES

I. INTRODUCTION

A) Constitution et loi spéciale du 8 août 1980

L'article 59bis, § 2, premier alinéa, 3°, et deuxième alinéa, et § 2bis, de la Constitution, tel qu'il a été modifié le 15 juillet 1988 (*Moniteur belge* du 19 juillet 1988) dispose ce qui suit :

« Les conseils de Communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret la coopération entre les Communautés, ainsi que la coopération internationale, *y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1° et 2° du présent paragraphe (les matières culturelles et l'enseignement).*

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa, arrête les matières culturelles visées au 1°, les formes de coopération visées au 3°, ainsi que les modalités de conclusion de traités, visée au 3° du présent paragraphe.

§ 2bis. Les conseils de Communauté règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables; de même qu'en ces matières, la coopération entre les Communautés et la coopération internationale, *y compris la conclusion de traités.*

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa, arrête ces matières personnalisables, ainsi que les formes de coopération et les modalités de conclusion de traités. »

*
* *

L'article 59bis, qui a été inséré par la disposition constitutionnelle du 24 décembre 1970 (*Moniteur belge* des 31 décembre 1970 et 22 janvier 1971) et modifié (ajout du § 2bis) par la disposition constitutionnelle du 17 juillet 1980 (*Moniteur belge* du 18 juillet 1980), prévoyait uniquement la *coopération internationale dans les matières culturelles et personnalisables*, mais ne mentionnait pas la « *conclusion de traités* ».

*
* *

Il y a lieu enfin de mentionner les articles 16 et 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui n'ont pas été modifiés par la loi spéciale du 8 août 1988 :

Art. 16

§ 1. Instemming met de verdragen of akkoorden betreffende de samenwerking in de aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1^o en 2^o, en § 2bis, van de Grondwet en in de artikelen 4 en 5 van deze wet, wordt verleend door de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad of door beide Raden indien zij er beide bij betrokken zijn.

§ 2. De in § 1 bedoelde verdragen worden bij de bevoegde Raad ingediend door de Gemeenschapsexecutieve.

Art. 81

In de aangelegenheden waarvoor de Raad bevoegd is, wordt zijn Executieve betrokken bij de onderhandelingen over de internationale akkoorden, doch blijft de Koning de enige gesprekspartner op het internationale vlak met inachtneming van artikel 68 van de Grondwet.

B) Commentaar

1) *Toestand vóór de Grondwetwijziging van 15 juli 1988*

1.1.) *Standpunt van de Raad van State*

Vóór de grondwetwijziging van 15 juli 1988, waren de Gemeenschappen volgens de Raad van State niet bevoegd voor het afsluiten van verdragen. In een advies van 9 september 1976, heeft de Raad erop gewezen dat artikel 59bis, § 2, 3^o, geen wijziging heeft aangebracht in artikel 68 van de Grondwet, stilzwijgend of qua werkingssfeer :

« Wat dat aangaat, is er geen enkele analogie met de gevolgen welke artikel 59bis, § 3, stellig heeft gehad ten aanzien van artikel 23.

Artikel 59bis, § 3, machtigt de cultuurraden immers, bij uitsluiting van de wetgever, tot het regelen van het gebruik van de talen in bepaalde aangelegenheden.

Door die bepaling aan te nemen, hebben de Kamers — die door de verklaringen van 1965 en 1968 gemachtigd waren artikel 23 te herzien — ervan afgezien de tekst van dat artikel te wijzigen, omdat beide bepalingen elkaar voortaan aanvulden.

Wat de verdragen inzake culturele samenwerking betreft waarover tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 59bis herhaaldelijk is gesproken, daarvoor heeft de grondwetgever niet alleen geen regeling getroffen in dat artikel, hij heeft steeds, en ondubbelzinnig, het voornemen te kennen gegeven om de uitoefening van een instemmingsbevoegdheid door de cultuurraden afhankelijk te maken van een herziening van artikel 68 ». ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Advies van de Raad van State van 9 september 1976. Stuk Kamer n° 878/1. 1975-1976.

Art. 16

§ 1^{er}. L'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération dans les matières visées à l'article 59bis, § 2, 1^o et 2^o, et § 2bis, de la Constitution et aux articles 4 et 5 de la présente loi est donné soit par le Conseil de la Communauté française, soit par le Conseil flamand, soit par ces deux Conseils s'ils sont l'un et l'autre concernés.

§ 2. Les traités visés au § 1^{er} sont présentés au Conseil compétent par l'exécutif de la Communauté.

Art. 81

Dans les matières qui relèvent de la compétence du Conseil, son exécutif est associé aux négociations des accords internationaux, le Roi restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution.

B) Commentaire

1) *Situation avant la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988*

1.1.) *L'avis du Conseil d'Etat*

Selon le Conseil d'Etat, avant la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988, les Communautés n'avaient pas compétence pour conclure des traités. Dans un avis du 9 septembre 1976, le Conseil d'Etat a noté que l'article 59bis, § 2, 3^o, n'avait apporté aucune modification à l'article 68 de la Constitution, ni implicitement ni quant au champ d'application :

« A cet égard, il n'existe aucune analogie avec l'effet que l'article 59bis, § 3, a eu certainement en ce qui concerne l'article 23.

En effet, l'article 59bis, § 3, habilite les Conseils culturels à régler, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues en certaines matières.

En l'adoptant, les Chambres, habilitées par les déclarations de 1965 et de 1968 à réviser l'article 23, ont renoncé à modifier le texte de celui-ci, puisque les deux dispositions se complétaient désormais l'une par l'autre.

En ce qui concerne les traités de coopération culturelle, auxquels il a été fréquemment fait allusion au cours des travaux préparatoires de l'article 59bis, le Constituant non seulement n'a pas réglé cette matière dans cet article, mais encore il a, d'une manière constante et non équivoque, manifesté l'intention de subordonner à une révision de l'article 68 l'exercice d'un pouvoir d'assentiment par les conseils culturels. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Avis du Conseil d'Etat du 9 septembre 1976, doc. Chambre n° 878/1. 1975-1976.

Artikel 68 van de Grondwet bepaalt onder meer dat de Koning de verdragen afsluit en België internationaal vertegenwoordigt en dat de handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, eerst gevolg hebben nadat ze de instemming van de Kamers hebben verkregen. Meteen zij ook verwezen naar artikel 64 van de Grondwet, volgens welk « geen akte van de Koning gevolg zou hebben, wanneer zij niet medeondertekend is door een minister, die daardoor alleen reeds, ervoor verantwoordelijk wordt ».

1.2.) *Standpunt van bepaalde universiteitsprofessoren*

De zienswijze van de Raad van State werd niet helemaal gedeeld door de professoren Delperée, Rimanque, Van Impe en Vanwelkenhuyzen, in een advies dat zij opstelden en dat in 1977-1978 het voorwerp uitmaakte van een gedrukt stuk van de Senaat. ⁽²⁾

In genoemd advies worden onder meer de volgende vragen gesteld :

a) Kan een wet goedgekeurd met de bijzondere meerderheid bedoeld in § 1, tweede lid, van artikel 59bis van de Grondwet, ten einde de vormen van de internationale culturele samenwerking vast te leggen overeenkomstig § 2 van hetzelfde artikel 59bis, bepalen dat de instemming met internationale verdragen betreffende de culturele samenwerking zal gegeven worden hetzij door de Cultuurraad voor de Franse cultuurgemeenschap, hetzij door de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap, hetzij door beide cultuurraden ?

b) Kan de door artikel 59bis, § 2, 3°, van de Grondwet aan de Cultuurraden verleende bevoegdheid zich beperken tot een adviserende bevoegdheid ?

« Op deze (eerste) vraag kan zowel een positief als een negatief antwoord worden gegeven. Beide kunnen met staatsrechtelijke argumenten worden gestaafd. Bijgevolg is op dit punt de huidige tekst van de Grondwet dubbelzinnig. Hij laat twee even verdedigbare interpretaties toe van de draagwijdte van artikel 59bis, § 2, 3°.

Hieruit volgt dat aan de wetgever, die zich met bijzondere meerderheid zou uitspreken voor de interpretatie die het mogelijk maakt aan de Cultuurraden de bevoegdheid toe te kennen in te stemmen met culturele verdragen, niet kan verweten worden de Grondwet te schenden » ⁽²⁾.

« De Cultuurraden de bevoegdheid verlenen advies te verstrekken over sommige verdragen zou niet de vaststelling inhouden van de vormen van internationale culturele samenwerking, zoals bepaald in artikel 59bis, § 2, van de Grondwet. De term *regelen* impliceert immers een beslissingsbevoegdheid en sluit daarom zelfs de procedure uit van het eensluidend advies ». ⁽²⁾

L'article 68 de la Constitution dispose notamment que le Roi fait les traités et représente la Belgique sur le plan international et que 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. Il convient également de mentionner l'article 64 de la Constitution qui dispose qu'« Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable ».

1.2.) *L'avis de certains professeurs d'université*

Le point de vue du Conseil d'Etat n'a pas été entièrement partagé par les professeurs Delperée, Rimanque, Van Impe et Vanwelkenhuyzen, dans un avis qu'ils ont formulé et qui a été reproduit dans un document du Sénat de la session 1977-1978. ⁽²⁾

Cet avis pose notamment les questions suivantes :

a) Une loi adoptée à la majorité spéciale prévue au § 1^{er}, deuxième alinéa, de l'article 59bis de la Constitution, peut-elle, afin d'arrêter, conformément au § 2 du même article 59bis, les formes de coopération culturelle internationale, disposer que l'assentiment aux traités internationaux relatifs à la coopération culturelle sera donné soit par le Conseil culturel de la Communauté française, soit par le Conseil culturel de la Communauté néerlandaise, soit par ces deux Conseils ?

b) La compétence reconnue aux Conseils culturels par l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution pourrait-elle se ramener à une compétence d'avis ?

« Cette (première) question peut recevoir une réponse positive comme une réponse négative, toutes deux étayées d'arguments tirés du droit public. Le texte actuel de la Constitution est donc équivoque sur ce point. Il autorise deux interprétations également défendables de la portée de l'article 59bis, § 2, 3°.

Il en résulte que le législateur qui, à la majorité qualifiée, se prononcerait en faveur de l'interprétation qui permet de reconnaître aux Conseils culturels le pouvoir de donner leur assentiment aux traités culturels, ne pourrait se voir reprocher de violer la Constitution » ⁽²⁾.

« Attribuer aux Conseils culturels la compétence de donner sur certains traités un avis ne serait pas « arrêter les formes de la coopération culturelle internationale », comme il est prévu à l'article 59bis, § 2, de la Constitution. Le terme *régler* implique, en effet, un pouvoir de décision et exclut même la procédure de l'« avis conforme ». ⁽²⁾

⁽²⁾ Stuk Senaat n° 236/2. 1977-1978.

⁽²⁾ Doc. Sénat n° 236/2. 1977-1978.

1.3.) *Standpunt van de Regering*

Tevens dient te worden verwezen naar een advies van de Regering dd. 6 mei 1983 (3), waarin onder meer wat volgt wordt geponeerd :

a) Volgens het internationaal recht wordt uitsluitend de bevoegdheid van de Koning en van zijn Minister van Buitenlandse Betrekkingen erkend tot het sluiten van verdragen.

b) Het sluiten van verdragen is een luik van het buitenlands beleid dat gecentraliseerd moet blijven.

c) Volgens het Hof van Cassatie nu, oefent de wetgevende macht geen normatieve functie uit, wanneer zij bij wet aan een verdrag de goedkeuring verleent die door artikel 68, lid 2, van de Grondwet vereist wordt : « Wanneer we dit transponeren, mag men aannemen dat een decreet vereist voor de instemming met een verdrag betreffende materies die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen vallen gelijkwaardig is met een instemmingswet (het zou inderdaad eigenaardig zijn zo een decreet voorrang zou hebben op een wet), maar dat het decreet slechts een permissieve akte is, dit wil zeggen de akte die de Koning — als enige bevoegde — in staat moet stellen België definitief door de bekrachtiging te binden. »

d) Anders dan artikel 59*bis*, verleent artikel 107*quater* geen enkele bevoegdheid aan de Gewestraden op het gebied van de internationale samenwerking.

De enige bevoegdheid die aan de Gewesten wordt toegekend, is vastgelegd in artikel 81 van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de betrokkenheid van de Executieven bij de onderhandelingen.

Het enige probleem ligt dus in de manier waarop de Gewestexecutieven bij de onderhandelingen betrokken zullen worden. (3)

2) *Het regeerakkoord van mei 1988*

In het regeerakkoord wordt duidelijk gesteld dat de Regering aan het parlement zal voorstellen aan de Gemeenschappen en aan de Gewesten volgende bevoegdheden over te dragen :

« 3. — binnen het raam van hun bevoegdheden : het sluiten van verdragen na voorafgaandelijke informatie van de nationale regering;

— de vertegenwoordiging bij sommige internationale instellingen. »

Het regeerakkoord vermeldt verder dat het afzet- en exportbeleid tot de gewestelijke bevoegdheden behoort, maar dat de regering zal nagaan welke instrumenten van het exportbeleid om operationele redenen tot de nationale bevoegdheid moeten blijven behoren en hoe de Gewesten aan het beheer ervan kunnen deelnemen. Bedoeld zijn hoofdzakelijk de Belgische Dienst voor Buitenlandse Handel, de Delcreditedienst,

1.3.) *L'avis du Gouvernement*

Il y a lieu également de se référer à un avis du Gouvernement du 6 mai 1983 (3), lequel déclare notamment ce qui suit :

a) Le droit international ne reconnaît qu'au Roi et à son ministre des Affaires étrangères la compétence de conclure des traités.

b) La conclusion de traités n'est qu'un volet de la politique étrangère et celle-ci ne peut que rester centralisée.

c) Suivant la Cour de cassation, lorsque l'assentiment à un traité, exigé par l'article 68, alinéa deux, de la Constitution, est donné sous la forme d'une loi, le pouvoir législatif, en accomplissant cet acte, n'exerce pas une fonction normative : « En transposant, on peut donc considérer qu'un décret nécessaire pour l'assentiment d'un traité dans les matières relevant de la compétence des Communautés est équivalent à une loi d'assentiment (il serait en effet curieux qu'un décret soit supérieur à une loi) mais n'est qu'un acte « permissif », c'est-à-dire l'acte qui doit permettre au Roi — seul compétent — de lier définitivement la Belgique par la ratification. »

d) A la différence de l'article 59*bis*, l'article 107*quater* n'a donné aucune compétence aux Conseils régionaux en matière de coopération internationale.

La seule compétence reconnue aux Régions est déterminée à l'article 81 de la loi du 8 août 1980 relatif à l'association des Exécutifs aux négociations.

Le seul problème consiste donc dans les modalités de l'association des Exécutifs des Régions aux négociations. (3)

2) *L'accord de gouvernement de mai 1988*

L'accord de gouvernement dit clairement que le Gouvernement proposera au Parlement de transférer aux Communautés et aux Régions les compétences suivantes :

« 3. — dans le cadre de leurs compétences : la conclusion de traités, après information préalable du gouvernement national;

— la représentation auprès de certaines institutions internationales. »

L'accord de gouvernement précise par ailleurs que la politique des débouchés et d'exportation relève de la compétence régionale, mais que le gouvernement étudiera quels instruments de la politique de l'exportation doivent rester de compétence nationale pour des raisons opérationnelles et la manière dont les Régions peuvent être associées à la gestion de ceux-ci. Sont principalement visés, l'Office belge du commerce exté-

(3) Stuk Kamer n° 4-VIII/3, 1983-1984.

(3) Doc. Chambre n° 4-VIII/3, 1983-1984.

de Nationale Dienst voor de Afzet van Land- en Tuinbouwprodukten en Copromex.

Tot slot stipuleert het regeerakkoord dat een gestructureerd overleg zal worden georganiseerd tussen de Gewesten en de Nationale Overheid « voor de voorbereiding van onderhandelingen en beslissingen en voor de opvolging van beslissingen op Europees vlak met betrekking tot gewestelijke aangelegenheden ». Terzelfdertijd zal een regeling worden getroffen voor het probleem van de afdwingbaarheid van de Europese richtlijnen ten aanzien van de Gewesten en de Gemeenschappen.

Deze laatste bepaling van het regeerakkoord blijft beperkt tot de voorbereiding en de tenuitvoerlegging van het Europees Recht. Men moet er *volgens professor Suy* aan toevoegen dat ook andere internationale instellingen, men denke maar aan de Internationale Arbeidsorganisatie, normen kunnen opstellen die gemeenschaps- of gewestmateries raken en ook daarvoor moet een overleg plaatshebben om deze normen voor te bereiden, om de onderhandelingen ervan voor te bereiden of tenuitvoerlegging ervan op gemeenschaps- of gewestniveau te verzekeren. ⁽⁴⁾

3) Toestand na de grondwetswijziging van 15 juli 1988 en na de bijzondere wet van 8 augustus 1988

3.1.) De internationale aspecten van de Staatshervorming werden in 1988 slechts « incidenteel » aangepakt. ⁽⁵⁾ Niettemin werd in de eerste fase van de staatshervorming een belangrijke stap gezet : artikel 59bis van de Grondwet stipuleert ondubbelzinnig dat de Gemeenschappen het recht hebben om internationale verdragen over gemeenschapsmateries af te sluiten en maakt hiermede een einde aan de in het verleden gevoerde discussie of de internationale samenwerking ook het sluiten van verdragen omvat ⁽⁴⁾.

3.2.) Wat de Gewesten betreft, ligt de zaak wel iets moeilijker, aangezien hun bevoegdheden worden vastgelegd in de bijzondere wet. Zoals de bijzondere wet thans luidt, hebben Gewesten, volgens Professor Suy, geen internationale bevoegdheden ook al zijn zij exclusief bevoegd voor de gewestmateries. ⁽⁴⁾

3.3.) Teneinde het regeerakkoord over de verdragsrechtelijke bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten te verwezenlijken is het, volgens Professor Suy, noodzakelijk dat artikel 68 aangevuld wordt. Het principe moet zijn dat de Koning de Voorzitters van de Executieven der Gemeenschappen en Gewesten machtigt om internationale verdragen te onderhan-

rieren, l'Office national du ducreire, l'Office national des débouchés agricoles et horticoles et Copromex.

Enfin, l'accord de gouvernement prévoit qu'une concertation structurée sera organisée entre les Régions et les autorités nationales « pour la préparation des décisions et des négociations et pour le suivi au niveau européen des décisions relatives aux matières régionales ». En même temps, des mesures seront prises pour régler le problème de la mise en œuvre de la force obligatoire des normes européennes pour les Régions et les Communautés.

Cette dernière disposition de l'accord de Gouvernement se borne à préparer et à exécuter le droit européen. *Selon le professeur Suy*, il faut néanmoins ajouter que d'autres institutions internationales, par exemple l'Organisation internationale du travail peuvent, elles aussi, établir des normes qui touchent à des matières communautaires ou régionales et que cela nécessite également une concertation en vue de préparer ces normes, d'organiser les négociations y afférentes ou d'en assurer l'exécution sur le plan communautaire ou régional. ⁽⁴⁾

3) Situation après la révision de la Constitution du 15 juillet 1988 et la loi spéciale du 8 août 1988

3.1.) Les aspects internationaux de la réforme de l'Etat n'ont été abordés en 1988 que de manière incidente. ⁽⁵⁾ Toutefois, un pas important a été franchi lors de la première phase de la réforme de l'Etat : l'article 59bis de la Constitution dispose, sans la moindre équivoque, que les Communautés ont le droit de conclure des traités internationaux relatifs à des matières communautaires et met ainsi fin à la discussion qui, dans le passé, avait porté sur la question de savoir si la coopération internationale comprenait également la conclusion de traités. ⁽⁴⁾

3.2.) Quant aux Régions, la situation est un peu plus complexe, étant donné que leurs compétences sont définies par la loi spéciale. Telle qu'elle est rédigée actuellement, la loi spéciale n'accorde aux Régions, d'après le professeur Suy, aucune compétence internationale, même si elles sont exclusivement compétentes pour les matières régionales. ⁽⁴⁾

3.3.) Pour réaliser l'accord de gouvernement sur le plan des compétences, en droit des traités, des Communautés et des Régions, il est indispensable, selon le professeur Suy, de compléter l'article 68. Le principe doit être le suivant : le Roi habilite les présidents des Exécutifs des Communautés et Régions à négocier et à conclure des traités internationaux relatifs à des

⁽⁴⁾ E. Suy, « De externe betrekkingen van Gemeenschappen en Gewesten », (in : R. Blanpain en andere, « Staat, Gemeenschappen en Gewesten », 1989, die keure), blz. 135-137.

⁽⁵⁾ F. Dehousse, « La Réforme de l'Etat — Les relations internationales », (in : Journal des Tribunaux, 6 mei 1989, n° 5505), blz. 283-285.

⁽⁴⁾ E. Suy, « De externe betrekkingen van Gemeenschappen en Gewesten », (dans : R. Blanpain et autres, « Staat, Gemeenschappen en Gewesten », 1989, die keure), p. 135-137.

⁽⁵⁾ F. Dehousse, « La réforme de l'Etat — Les relations internationales », (dans : Journal des Tribunaux, 6 mai 1989, n° 5505), p. 283-285.

delen en af te sluiten over aangelegenheden die binnen hun uitsluitende bevoegdheden vallen.

Het gaat hier niet om een voogdij van de Nationale Regering, maar om een automatische machtiging van zodra de Voorzitters van de Executieven de nationale overheid inlichten over hun intentie om een internationaal verdrag af te sluiten. Deze informatie (en niets meer) wordt uitdrukkelijk in het regeerakkoord voorzien. ⁽⁴⁾

Tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de grondwetsherziening van artikel 59bis en van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, heeft de Regering gewezen op de noodzaak van een herziening van artikel 68 van de Grondwet ten einde aan de Gewesten verdragsrechtelijke bevoegdheid te verlenen; voor de Gemeenschappen achtte zij, naast de in artikel 59bis, § 2, van de Grondwet vermelde uitvoeringswet, een gelijktijdige herziening van artikel 68 van de Grondwet « wenselijk ». ⁽⁶⁾

Hier dient echter ook verwezen naar « het voorstel van bijzondere wet tot regeling van de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen door de Gemeenschappen en de Gewesten », van de heren De Belder en Blanpain (Stuk Senaat n° 565/1, van 9 januari 1989).

Het overdragen aan de Gewesten van de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen — via een herziening van artikel 68 van de Grondwet — werd ook aangekondigd voor de tweede fase ⁽⁷⁾, doch werd intussen reeds verdaagd naar de derde nog te verwezenlijken fase van de Staatshervorming.

Ook moet artikel 81 van de bijzondere wet, volgens Professor Suy, worden gewijzigd. Hierin zou de problematiek moeten aangesneden worden van de deelname der Gemeenschappen en Gewesten aan de onderhandelingen over internationale verdragen die weliswaar een nationale materie betreffen maar gemeenschaps- of gewestmateries raken. In tegenstelling tot de bevoegdheid om verdragen af te sluiten over hun uitsluitende aangelegenheden, en waarvoor de Executieven, na wijziging van de artikelen 59bis en 68 van de Grondwet, alleen kunnen optreden, gaat het hier om verdragen die nog door de Koning, dit wil zeggen de Nationale Regering worden onderhandeld en afgesloten, maar die een weerslag kunnen hebben op gewestmateries. De formule van 1980, die de betrokkenheid van de Gemeenschappen en Gewesten bij dergelijke onderhandelingen voorziet, is veel te vaag. ⁽⁴⁾

Hoewel de Gewesten momenteel nog over geen verdragsluitende bevoegdheid beschikken, wordt in de bijzondere wet van 8 augustus 1988 nochtans uit-

matières qui entrent dans leurs compétences exclusives. Il s'agit ici non d'une tutelle du gouvernement national, mais d'une autorisation automatique dès que les présidents des Exécutifs informent les autorités nationales de leur intention de conclure un traité international. Cette information (et rien d'autre) est prévue expressément dans l'accord de gouvernement. ⁽⁴⁾

Au cours des travaux préparatoires de la révision de l'article 59bis de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1988, le Gouvernement a souligné la nécessité de réviser l'article 68 de la Constitution afin d'accorder aux Régions la compétence de conclure des traités; pour les Communautés, il a estimé qu'outre la loi d'exécution mentionnée à l'article 59bis, § 2, de la Constitution, une révision simultanée de l'article 68 de cette même Constitution était « souhaitable ». ⁽⁶⁾

Il convient toutefois de renvoyer également à la « proposition de loi spéciale réglant la coopération internationale, en ce compris la conclusion de traités par les Communautés et les Régions », déposée par MM. De Belder et Blanpain (Doc. Sénat n° 565/1, du 9 janvier 1989).

Le transfert aux Régions de la compétence pour conclure des traités — par une révision de l'article 68 de la Constitution — a également été annoncé pour la deuxième phase ⁽⁷⁾, mais a entre-temps été reporté à la troisième phase, encore à réaliser, de la réforme de l'Etat.

Le professeur Suy estime que l'article 81 de la loi spéciale doit également être modifié. Il faudrait y aborder la problématique de la participation des Communautés et Régions aux négociations relatives aux traités internationaux qui portent certes sur une matière nationale mais touchent à des matières communautaires ou régionales. Contrairement à la compétence pour conclure des traités relatifs aux matières dont elles ont l'exclusivité et pour lesquelles, après la modification des articles 59bis et 68 de la Constitution, les Exécutifs pourront intervenir seuls, il s'agit ici de traités qui sont encore négociés et conclus par le Roi, c'est-à-dire le gouvernement national, mais qui peuvent avoir une incidence sur les matières régionales. La formule de 1980, qui prévoit d'« associer » les Communautés et les Régions à de telles négociations, est beaucoup trop vague. ⁽⁴⁾

Bien que les Régions ne soient pas encore habilitées actuellement à conclure des traités, la loi spéciale du 8 août 1988 mentionne explicitement les modalités de

⁽⁶⁾ Verslagen namens de commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten : — Stuk Kamer n° 456/4, 1988, blz. 36;
— Stuk Kamer n° 516/6, 1988, blz. 125.

⁽⁷⁾ Wetsontwerp tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, memorie van toelichting, Stuk Kamer n° 516/1, 1988, blz. 2.

⁽⁶⁾ Rapports faits au nom de la Commission de la Révision de la Constitution, des Réformes institutionnelles et du Règlement des Conflits : — Doc. Chambre n° 456/4, 1988, p. 36;
— Doc. Chambre n° 516/6, 1988, p. 125.

⁽⁷⁾ Projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, exposé des motifs, Doc. Chambre n° 516/1, 1988, p. 2.

drukkelijk melding gemaakt van de modaliteiten voor hun betrokkenheid bij het vastleggen van het internationaal en Europees beleid.

« Volgens het nieuwe artikel 6, § 3, 7^o, van de bijzondere wet wordt overleg gepleegd tussen de betrokken Executieven en de bevoegde nationale overheid ... voor de voorbereiding van de onderhandelingen en de beslissingen, evenals voor het opvolgen van de werkzaamheden van de Europese instellingen die betrekking hebben op de tot de bevoegdheid van de Gewesten behorende aangelegenheden en op het landbouwbeleid. De Gewesten worden dus bij het bepalen van het landbouwbeleid betrokken — een materie die, althans toch niet in hoofdzaak, tot hun bevoegdheden behoort. » ⁽⁵⁾

Wat de internationale betrekkingen betreft, zijn sommige waarnemers dan ook tot volgend (voorlopig) besluit gekomen : « De nieuwe Staatshervorming heeft nog geen remedie gebracht voor de tegenstrijdigheden van de beide vorige grondwetsherzieningen. » ⁽⁵⁾

leur participation à l'élaboration de la politique internationale et européenne.

« En effet, selon le nouvel article 6, § 3, 7^o, de la loi spéciale, une concertation associant les exécutifs concernés et l'autorité nationale compétente aura lieu ... pour la préparation des négociations et des décisions, ainsi que le suivi des travaux des institutions européennes relatifs aux matières relevant des compétences régionales et à la politique agricole. Les Régions sont donc associées à la définition de la politique agricole — une matière qui ne relève pas, à titre principal en tout cas, de leurs compétences. » ⁽⁵⁾

En ce qui concerne les relations internationales, certains observateurs sont dès lors arrivés à la conclusion (provisoire) suivante : « La nouvelle réforme de l'Etat n'a pas encore apporté un remède aux contradictions des deux révisions constitutionnelles antérieures. » ⁽⁵⁾

II. STANDPUNTEN VAN DE COMMISSIELEDEN

A) *Na enkele voorafbeschouwingen die aansluiten bij de inleiding van dit verslag, schenkt een lid van de Commissie achtereenvolgens aandacht aan de hierna volgende punten : de verdragsluitende bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten; de afdwingbaarheid van Europese richtlijnen en andere internationale normen (tegenover de Gemeenschappen en de Gewesten); de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten bij internationale instellingen en de rol van de diplomatie; de buitenlandse handel; slotbeschouwingen.*

*
* *

1) Voorafbeschouwingen

1.1.) De artikelen 16 en 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en inzonderheid de termen « instemming » en « betrokken zijn bij », hebben van meetaf aan het voorwerp uitgemaakt van « Byzantijnse discussies » (Stuk Senaat n° 565/1, 1988-1989, blz. 3-4).

In het verleden golden twee uiteenlopende thesen over de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake internationale akkoorden.

a) Een eerste these steunde hoofdzakelijk op artikel 68 van de Grondwet, samen met artikel 64 van de Grondwet, en legde daarbij de nadruk op artikel 81 van de bijzondere wet waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat het Staatshoofd de enige gesprekspartner is op het internationale vlak. Zij geeft dus een zeer enge betekenis aan de termen « betrokken zijn bij » van artikel 81 en « instemming geven » van artikel 16 van de bijzondere wet.

Zij komt tot de conclusie dat de internationale rechtsbekwaamheid van de Gemeenschappen zou worden teruggebracht tot een eenvoudige vormelijke goedkeuring, door de Gemeenschapsraad, van de verdragen over de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden die door de Executieve formeel bij de Raden worden ingediend. Initiatief nemen, voorbereiden, onderhandelen, sluiten en zelfs het effectief goedkeuren van de verdragen, zou hoofdzakelijk tot de bevoegdheid van de centrale overheid blijven behoren.

b) Steunend op de betrokken Grondwets- en wetsartikelen met de uitleg die eraan werd gegeven in de parlementaire bescheiden en handelingen, kan echter ook een veel ruimere betekenis worden gegeven aan de artikelen 16 en 81 van de bijzondere wet van 1980.

« Uit deze uitleg leiden sommige auteurs af dat de Gemeenschapsraden, in afwijking van artikel 68, met uitzondering van de Wetgevende Kamers, bevoegd zijn om internationale akkoorden inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden goed te keuren, dat ter zake een overdracht van de bevoegdheid bestaat

II. POINTS DE VUE DES MEMBRES DE LA COMMISSION

A) *Après avoir formulé quelques considérations préliminaires s'inscrivant dans le prolongement de l'introduction du présent rapport, un membre de la commission aborde successivement les points suivants : le pouvoir des Communautés et des Régions de conclure des traités; la force obligatoire des directives européennes et d'autres normes internationales (à l'égard des Communautés et des Régions); la représentation des Communautés et des Régions auprès des institutions internationales et le rôle de la diplomatie; le commerce extérieur; considérations finales.*

*
* *

1) Considérations préliminaires

1.1.) Les articles 16 et 81 de la loi spéciale du 8 août 1980, et en particulier les mots « assentiment » et « est associé aux », ont donné lieu à des discussions byzantines (Doc. Sénat n° 565/1, 1988-1989, pages 3-4).

Deux thèses divergentes prévalaient, par le passé, quant à la compétence des Communautés en matière d'accords internationaux.

a) Une première thèse se fonde principalement sur l'article 68, ainsi que sur l'article 64 de la Constitution et met l'accent sur l'article 81 de la loi spéciale, où il est dit expressément que le Roi reste le seul interlocuteur sur le plan international. Elle donne donc une portée très étroite aux termes « être associé » de l'article 81 et « donner assentiment » de l'article 16 de la loi spéciale.

Elle en arrive à la conclusion que la capacité juridique internationale des Communautés se réduirait à une simple approbation formelle, par le Conseil de Communauté, des traités relatifs aux matières culturelles et personnalisables, qui seraient soumis pour la forme au Conseil par l'Exécutif. Prendre l'initiative, préparer, négocier, conclure et même approuver effectivement les traités, tout cela relèverait principalement de la compétence du pouvoir central.

b) Toutefois, en se basant sur les articles concernés de la Constitution et de la loi, et sur les commentaires dont ils font l'objet dans les documents et les Annales parlementaires, on peut également donner une portée beaucoup plus large aux articles 16 et 81 de la loi spéciale de 1980.

Certains auteurs en déduisent que, par dérogation à l'article 68, les Conseils de Communauté sont compétents, à l'exclusion des Chambres législatives, pour approuver les accords internationaux relatifs aux matières culturelles et personnalisables, qu'il y a à cet égard transfert de compétence du pouvoir central

van de centrale overheid naar de Gemeenschappen, wat betekent dat de centrale regering hieromtrent geen bevoegdheid meer heeft en dat de centrale regering zelf het standpunt innam dat artikel 68 van de Grondwet impliciet werd gewijzigd.

Deze auteurs kwamen tot de conclusie dat voor de Gemeenschappen artikel 68 impliciet is gewijzigd en dat de Gemeenschapsexecutieve en de Gemeenschapsraad, met uitsluiting van de centrale overheid, volwaardig bevoegd zijn om internationale akkoorden over culturele en persoonsgebonden aangelegenheden aan te gaan en te sluiten. » (Stuk Senaat n° 565/1, 1988-1989, blz. 4-5)

1.2.) Met de wijziging van artikel 59bis, § 2 en § 2bis, van de Grondwet wordt de bevoegdheid der Gemeenschappen uitgebreid tot alle vormen van internationaal optreden in alle aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn.

« De bevoegdheid der Gemeenschappen inzake internationale samenwerking slaat vanaf heden (kwantitatief) dus niet meer uitsluitend op de culturele (1970) en persoonsgebonden materies (1980), maar omvat ook het onderwijs. »

Kwalitatief worden daarenboven « alle vormen van internationaal optreden » bij de bevoegdheid van de Gemeenschappen gerekend, « met inbegrip van » (en dus « niet alleen ») het recht om verdragen te sluiten. (Stuk Senaat n° 565/1, 1988-1989, blz. 3 en 5).

1.3.) In artikel 107quater van de Grondwet, dat handelt over de gewestelijke materies, is daarentegen niets bepaald over de bevoegdheid van het Gewest voor internationale samenwerking inzake gewestelijke aangelegenheden. Het is dan ook zeer de vraag of de Gewesten hoegenaamd geen bevoegdheid hadden met betrekking tot internationale samenwerking ?

« Uit de parlementaire handelingen over de herziening van de Grondwet van 1980 blijkt vooral dat er ter zake geen duidelijkheid was. Bovendien : de Raad van State aarzelde in zijn adviezen over het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet van 1 oktober 1979 eveneens in verband met het begrip gewestelijke bevoegdheid en droeg dus niet definitief bij tot de ultieme bepaling van wat de fameuze *betrokkenheid* van de Gewesten wel kon betekenen.

Geen wonder dat de Executieven zelf op zoek zijn gegaan naar een oplossing. Verwijzend naar de beleidsnota van de Minister bevoegd voor buitenlandse aangelegenheden van de Vlaamse Executieve, suggereerde de heer Frans Baert op 19 juni 1986 in de Vlaamse Raad, dat de Nationale Regering verdragen kon sluiten maar steeds onder voorbehoud van verzet van de Gewesten.

In ieder geval heeft de Gewestraad geen bevoegdheid gekregen om zijn instemming te geven met internationale akkoorden over gewestelijke aangelegenheden, terwijl de Gewestregering wel bij deze interna-

aux Communautés — ce qui signifie que le pouvoir central ne conserve aucune compétence en la matière — et que le gouvernement central lui-même a émis le point de vue que l'article 68 de la Constitution avait été implicitement modifié.

Ces auteurs en sont arrivés à la conclusion que, pour les Communautés, l'article 68 a été implicitement modifié et que l'Exécutif communautaire et le Conseil de Communauté ont toute compétence, à l'exclusion du pouvoir central, pour contracter et conclure des accords internationaux sur les matières culturelles et personnalisables. (Doc. Sénat n° 565/1, 1988-1989, page 4-5)

1.2.) Par suite de la modification de l'article 59bis, § 2 et § 2bis, de la Constitution, la compétence des Communautés se trouve étendue à toutes les formes d'intervention internationale dans toutes les matières pour lesquelles elles sont compétentes.

« En conséquence, la compétence des Communautés en matière de coopération internationale ne porte donc plus désormais (quantitativement) exclusivement sur les matières culturelles (1970) et personnalisables (1980), mais elle comprend également l'enseignement. »

Qualitativement, « toutes les formes d'action sur le plan international » sont en outre incluses dans la compétence des Communautés, « y compris » (et pas « uniquement ») le droit de conclure des traités. (Doc. Sénat n° 565/1, 1988-1989, pages 3 et 5).

1.3.) En revanche, l'article 107quater, qui traite des matières régionales, est muet quant à la compétence de la Région en ce qui concerne la coopération internationale pour les matières régionales. La Région n'aurait-elle donc aucune compétence en matière de coopération internationale ?

Ce qui ressort surtout des Annales parlementaires concernant la révision constitutionnelle de 1980, c'est que les choses n'étaient pas claires sur ce point. De plus, le Conseil d'Etat s'est montré, lui aussi, hésitant dans ses avis sur le projet de loi spéciale des Régions et des Communautés, du 1^{er} octobre 1979, à propos de la notion de compétence régionale, il n'a donc pas contribué de manière définitive à déterminer ce que pouvait bien signifier pour la Région le fait d'être associée à la procédure.

Il n'est donc pas étonnant que les Exécutifs se soient mis eux-mêmes à la recherche d'une solution. Se référant à la note de politique du Ministre compétent pour les affaires extérieures de l'Exécutif flamand, M. Frans Baert suggéra au Conseil flamand, le 19 juin 1986, que le gouvernement national puisse conclure des traités, mais toujours sous réserve de l'opposition des Régions.

En tout cas, le Conseil régional n'a pas reçu compétence pour donner son assentiment à des accords internationaux relatifs à des matières régionales, alors que le gouvernement régional est, pour sa part,

tionale akkoorden betrokken wordt. » (Stuk Senaat n° 565/1, 1988-1989, blz. 5-6)

1.4.) Wat de Gewesten betreft, zou de idee dat « de Koning aan de regio of haar vertegenwoordigers volmacht kan geven om het land te vertegenwoordigen » een begin van oplossing kunnen verschaffen.

Er zij evenwel meteen aan toegevoegd dat, volgens de Raad van State, « *betrokken zijn bij* — artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 — alleen zou slaan op de voorbereiding van de negotiatiepositie maar niet op het proces van de onderhandelingen zelf. »

Op grond daarvan moet de regionale verdragsbevoegdheid derhalve worden behandeld als artikel 68 van de Grondwet wordt gewijzigd.

De intentie van de Regering om artikel 68 aan te passen, werd in de Senaatscommissie gepreciseerd door Staatssecretaris Van den Bossche (die samen met de heer Baert op 2 juni 1983 over deze problematiek uitvoerig en met grote vakkennis de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken heeft geïnterpeleerd).

« Het is inderdaad zo dat het vanuit technisch-juridisch standpunt aangewezen is ook artikel 68 aan te passen aan de nieuwe realiteit, des te meer daar artikel 107^{quater} niet voor herziening vatbaar is verklaard en het duidelijk in de bedoeling ligt van de Regering ook belangrijke bevoegdheidspakketten over te dragen aan de Gewesten.

De Staatssecretaris vervolgt : Wel kan men stellen dat de nieuw voorgestelde tekst van artikel 59^{bis} voor een deel een impliciete wijziging inhoudt van artikel 68. De Regering zal dus met betrekking tot artikel 68 een wijziging in die zin indienen. »

Besluit : niet alleen de verdragsrechtelijke bevoegdheid der Gewesten moet uitdrukkelijk worden opgenomen in artikel 68, maar bij die gelegenheid zou tevens de bevoegdheid der Gemeenschappen uitdrukkelijk moeten worden herhaald, zelfs indien zij reeds is opgenomen in artikel 59^{bis}. (Stuk Senaat n° 565/1, 1988-1989, blz. 6)

2) Verdragsluitende bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten

2.1.) Vooreerst zijer nogmaals op gewezen dat niet alleen de *verdragsrechtelijke bevoegdheid der Gewesten* uitdrukkelijk moet worden opgenomen in *artikel 68 van de Grondwet*, maar dat tevens de *bevoegdheid der Gemeenschappen bij die gelegenheid uitdrukkelijk moet worden herhaald (hoewel zij reeds is opgenomen in artikel 59bis van de Grondwet)*.

Bij gebrek aan een duidelijk artikel 68 van de Grondwet, dreigt niet alleen de interne discussie nutteloos voort te gaan, doch blijft ook de Grondwet onduidelijk over de externe relaties zowel intern als voor de partners waarmee de verdragen worden gesloten.

bel et bien associé à ces accords internationaux. (Doc. Sénat n° 565/1, 1988-1989, pages 5-6)

1.4. En ce qui concerne les Régions, l'idée selon laquelle « le Roi peut habiliter la Région ou ses représentants à représenter le pays » pourrait constituer un début de solution.

Il faut toutefois préciser d'emblée que selon le Conseil d'Etat, les termes *être associé à* — article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 — ne porteraient que sur la préparation de la négociation et non sur le processus de négociation proprement dit. »

Il conviendra dès lors d'aborder le problème de la compétence des Régions en matière de traités lorsque l'article 68 de la Constitution sera modifié.

L'intention du Gouvernement d'adapter l'article 68 a été précisée en Commission du Sénat par le Secrétaire d'Etat M. Van den Bossche (qui, en même temps que M. Baert, avait interpellé de manière circonstanciée et documentée le Ministre des Affaires étrangères de l'époque sur ce problème, le 2 juin 1983).

« Effectivement, du point de vue technico-juridique, il convient d'adapter également l'article 68 à la nouvelle réalité, d'autant plus que l'article 107^{quater} n'a pas été déclaré sujet à révision et qu'il entre manifestement dans les intentions du Gouvernement de transférer également d'importants lots de compétences aux Régions.

Le Secrétaire d'Etat ajoute que l'on peut certes affirmer que le nouveau texte proposé de l'article 59^{bis} implique partiellement une modification implicite de l'article 68. Le Gouvernement déposera donc une modification dans ce sens relativement à l'article 68. »

Conclusion : le pouvoir des Régions de conclure des traités doit être inscrit explicitement dans l'article 68, mais à cette occasion il faudrait aussi que le pouvoir des Communautés soit rappelé de manière expresse, même s'il est déjà inscrit dans l'article 59^{bis}. (Doc. Sénat n° 565/1, 1988-1989, p. 6)

2) Pouvoir des Communautés et des Régions de conclure des traités

2.1.) Il convient de rappeler tout d'abord que non seulement la *compétence des Régions en matière de traités* doit être prévue expressément à l'article 68 de la Constitution, mais qu'à cette occasion, la *compétence des Communautés doit également être réitérée expressément (bien qu'elle ait déjà été inscrite à l'article 59bis de la Constitution)*.

A défaut d'un article 68 de la Constitution qui soit clair, la discussion interne risque de se poursuivre vainement et la Constitution demeure imprécise sur la question des relations extérieures, tant sur le plan interne que pour les partenaires avec lesquels les traités sont conclus.

In het verleden werd als argument gebruikt dat de Gemeenschappen en de Gewesten geen rechtspersonen van het volkenrecht zijn en derhalve niet het *ius tractati* bezitten zo het niet erkend wordt door hun Grondwet. Het volkenrecht verwijst dus naar de Grondwet. Wat voor de Grondwet geldt, geldt voor het volkenrecht.

Ook de artikelen 16 en 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dienen te worden aangepast (Stuk Senaat n° 565/1, 1988-1989, blz. 7).

Wie verdragen zegt, zegt ook : *het initiatief, de onderhandelingen zelf, de ondertekening, de goedkeuring en de bekrachtiging*. Dit gaat dus veel verder dan het « betrokken zijn bij », dan de consultatie der parlementaire assemblees, voor en na de ondertekening, dan de associatie van vertegenwoordigers in de onderhandelingsdelegatie en dan het associëren van de deelstaten aan een engagement tot verplichte uitvoering of tot een belofte een bepaalde beslissing effect te doen sorteren.

2.2.) De verdragsluitende bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten mag *niet afhankelijk* worden gesteld van een *voorafgaande machtiging of toestemming vanwege de Koning*.

Ten eerste wordt aldus ernstig getornd aan het principe zelf van de verdragsluitende bevoegdheid zoals grondwettelijk voorzien; ten tweede zou dit ingaan tegen het *principe der autonomie* dat door de Regering ter zake wordt gehuldigd (overeenkomstig genoemd principe, kunnen de Gemeenschappen en Gewesten, daar waar zij bevoegdheid bezitten, in principe autonoom naar het buitenland optreden inzake buitenlandse politiek); ten derde kan de Raad die de *exclusieve normerende bevoegdheid* in deze materie bezit, de Regering niet tot verantwoording roepen. De Gemeenschappen en de Gewesten zijn nochtans verplicht *voorafgaandelijk overleg* te plegen met de Staat omtrent de *politieke opportuniteit* van het door hen aangekondigd te sluiten verdrag.

Wat genoemd overleg betreft, zij aangestipt dat volgens het Regeerakkoord het « *Overlegcomité* » dat in het verleden niet behoorlijk heeft gefunctioneerd, in de toekomst een daadwerkelijk Overlegcomité zou moeten worden op grond en met inachtneming van het *principe der autonomie*. Vervolgens zou dit overleg op ambtenarenniveau moeten worden uitgebreid en vooral op *politiek niveau* structureel worden georganiseerd *tussen Buitenlandse Zaken en de Gemeenschappen en Gewesten*. Het moet ook worden versterkt *tussen Gemeenschappen en Gewesten onderling*, want in het verleden is gebleken dat er in het optreden naar buitenuit nogal wat distorsies konden optreden.

2.3.) De Koning sluit, ratificeert en zegt de verdragen op in verband met materies die tot de *exclusieve bevoegdheid van de Staat* behoren. Die verdra-

Dans le passé, on a tiré argument du fait que les Communautés et les Régions n'ont pas la personnalité juridique en droit international et qu'elles ne peuvent donc être détentrices du *ius tractati* si celui-ci ne leur est pas reconnu par leur Constitution. Le droit des gens renvoie donc à la Constitution. Ce qui vaut pour la Constitution, vaut aussi pour le droit des gens.

Les articles 16 et 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 doivent également être adaptés (Doc. Sénat n° 565/1, 1988-1989, p. 7).

Qui dit traités, dit également : *l'initiative, les négociations, la signature, l'approbation et la ratification*. Cela va donc beaucoup plus loin que le simple fait d'« être associé à », de consulter les assemblees parlementaires avant et après la signature, d'inclure des représentants dans la délégation des négociateurs, d'associer les Etats fédérés à un engagement quant à l'exécution obligatoire d'une décision déterminée ou quant à la promesse de rendre celle-ci opérante (Doc. Sénat n° 565/1, 1988-1989, p. 8).

2.2.) Le pouvoir des Communautés et des Régions de conclure des traités *ne peut être subordonné à une autorisation ou un accord préalable du Roi*.

Premièrement, l'on ébranlerait ainsi sérieusement le principe même du pouvoir de conclure des traités tel qu'il est prévu par la Constitution; deuxièmement, cela irait à l'encontre du *principe de l'autonomie* auquel le Gouvernement souscrit en l'occurrence (conformément à ce principe, les Communautés et les Régions peuvent en principe agir de manière autonome vis-à-vis de l'étranger en matière de politique extérieure dans les domaines où elles sont compétentes); troisièmement, le Conseil, qui possède la *compétence normative exclusive* en cette matière ne peut pas appeler le Gouvernement à se justifier. Les Communautés et les Régions sont néanmoins tenues de procéder à une *concertation préalable avec l'Etat à propos de l'opportunité politique* du traité qu'elles ont l'intention de conclure.

A propos de cette concertation, il y a lieu de noter que, selon l'accord de gouvernement, le *Comité de concertation*, qui n'a pas fonctionné de manière satisfaisante dans le passé, devrait être davantage axé sur une véritable concertation fondée sur le *principe de l'autonomie* et sur le respect de celle-ci. Ensuite, il faudrait étendre cette concertation au niveau des fonctionnaires et l'organiser structurellement, surtout *au niveau politique, entre les Affaires étrangères, d'une part, et les Communautés et les Régions, d'autre part*. Il faudrait également développer la concertation *entre les Communautés et les Régions*, compte tenu des nombreuses distorsions que l'on a vu surgir dans le passé dans la pratique des relations extérieures.

2.3.) Le Roi conclut, ratifie et dénonce les traités relatifs aux matières qui relèvent de la *compétence exclusive de l'Etat*. Ces traités ne sortent leurs effets ju-

gen sorteren alleen juridisch effect na goedkeuring door het Parlement, bij wet.

2.4.) De Executieven sluiten, ratificeren en zeggen de verdragen op in verband met materies die tot de *exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten* behoren. Deze verdragen sorteren alleen juridisch effect na goedkeuring door de respectieve Raden, bij decreet. De Executieven informeren voorafgaandelijk de nationale regering. Uitgaande van een consensus over de « *automatische machtiging door de Koning* », wordt gesteld dat de verdragen worden gesloten in naam van de Staat die de naleving van de aangegane internationale verplichtingen waarborgt. (Zie verder sub 1.7)

2.5.) De Koning sluit, ratificeert en zegt de « *gemengde* » verdragen op, na het eensluidend advies van de betrokken executieven. Deze verdragen sorteren alleen juridisch effect na goedkeuring door het Parlement bij wet, en na goedkeuring door de betrokken Raden bij decreet.

2.6.) Verdragen zoals bedoeld in artikel 25bis van de Grondwet worden gesloten, geratificeerd en opgezegd, al naar gelang van het geval, hetzij door de Koning, hetzij door de (automatisch) gemachtigde Executieven. Deze verdragen sorteren alleen juridisch effect na goedkeuring hetzij door het Parlement bij wet, hetzij door de Raden bij decreet. Deze wet of decreten dienen aangenomen met een *bijzondere meerderheid*, vereist voor Grondwetsherziening.

2.7.) Ten slotte rijzen ook nog vragen betreffende de regeling van geschillen en conflicten en het garanderen, tegenover de internationale partners, van de gesloten verdragen.

a) Wat de *regeling van geschillen en conflicten* betreft, zij herinnerd aan het instrument der « *Interministeriële Conferenties* » en aan de rol van het Arbitragehof.

b) Ten slotte rijst de vraag of de uitvoering van de gesloten verdragen wordt gegarandeerd door de nationale Staat — de enige die werkelijk rechtspersoonlijkheid heeft — of door de deelgebieden, de enige die werkelijk intern bevoegdheid bezitten ?

3) *Afdwingbaarheid van Europese richtlijnen en andere internationale normen (tegenover de Gemeenschappen en de Gewesten)*

3.1.) Inzake de afdwingbaarheid van Europese en internationale normen, dient vooraf een duidelijk onderscheid gemaakt niet alleen tussen supranationale, internationale, multilaterale en bilaterale normen, doch ook en vooral tussen normen die al dan niet onmiddellijk of indirect juridisch bindend zijn.

ridiques qu'après avoir été approuvés par le Parlement, par une loi.

2.4.) Les Exécutifs concluent, ratifient et dénoncent les traités relatifs aux matières qui relèvent de la *compétence exclusive des Communautés et des Régions*. Ces traités ne sortissent leurs effets juridiques qu'après avoir été approuvés par les Conseils respectifs, par décret. Les Exécutifs informent au préalable le gouvernement national. Il est établi, à partir d'un consensus sur « *l'autorisation automatique accordée par le Roi* », que les traités sont conclus au nom de l'Etat, qui garantit le respect des obligations internationales contractées. (Voir infra, sous le point 1.7.)

2.5.) Le Roi conclut, ratifie et dénonce les traités « *mixtes* », après avis unanime de l'exécutif concerné. Ces traités ne sortissent leurs effets juridiques qu'après avoir été approuvés à la fois par le Parlement, par une loi, et par les Conseils concernés, par décret.

2.6.) Les traités au sens de l'article 25bis de la Constitution sont conclus, ratifiés et dénoncés, selon le cas, soit par le Roi, soit par l'exécutif (automatiquement) habilité. Ces traités ne sortissent leurs effets juridiques qu'après avoir été approuvés soit par le Parlement, par une loi, soit par les Conseils, par un décret. Cette loi ou ces décrets doivent être adoptés à une *majorité spéciale*, celle que requiert une révision de la Constitution.

2.7.) Enfin, des questions se posent également en ce qui concerne le règlement des litiges et des conflits et la façon de garantir aux partenaires internationaux le respect des traités conclus.

a) En ce qui concerne le règlement des litiges et conflits, il y a lieu de rappeler le rôle de la « *Conférence interministérielle* » et celui de la Cour d'arbitrage.

b) Enfin, la question est posée de savoir si l'exécution des traités conclus est garantie par l'Etat national — le seul qui possède réellement la personnalité juridique — ou par les entités fédérées, les seules qui possèdent réellement une compétence sur le plan interne.

3) *Force obligatoire des directives européennes et d'autres normes internationales (à l'égard des Communautés et des Régions)*

3.1.) En ce qui concerne la force obligatoire des normes européennes et internationales, il convient au préalable d'établir clairement une distinction, non seulement entre les normes supranationales, internationales, multilatérales et bilatérales, mais aussi entre les normes selon qu'elles sont ou non obligatoires, immédiatement ou indirectement.

3.2.) Aangezien de Staat de naleving van de aangegane internationale verplichtingen waarborgt en aangezien krachtens een algemeen aanvaard volkenrechtelijk principe alleen de Unie aansprakelijk is voor het optreden van de delen, dient de Staat over *beschermingsmechanismen* te beschikken om zich af te zetten tegen elk foutief volkenrechtelijk optreden van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Vooraf is nochtans opheldering vereist over de deelneming van de deelstaten aan de diplomatieke onderhandelingen, alsmede over de overlegmechanismen en de geschillenregeling.

Genoemde beschermingsmechanismen zijn :

— de *regresvordering* : wanneer de Staat een internationaalrechtelijke veroordeling oploopt, dan kan hij de betaalde schadeloosstelling verhalen op de schuldige deelstaat;

— het *evocatie- of substitutierecht* : wanneer een deelstaat nalaat, binnen de voorziene termijn en na uitputting van alle overlegprocedures (nationaal en internationaal), de nodige maatregelen te nemen om uitvoering te geven aan de verdragsverplichtingen, en deze nalatigheid door een rechtscollege is vastgesteld, dan gaat de bevoegdheid hiertoe over op de Staat; de te dien einde door de Staat genomen maatregelen worden echter opgeheven zodra de component zelf de nodige maatregelen neemt.

(Uit wat voorafgaat blijkt het onderscheid tussen de veroordeling — zie regresvordering — en de in gebrekestelling van een deelstaat — zie evocatie- en substitutierecht —)

3.3.) Wanneer anderzijds de Staat in gebreke blijft om internationale verbintenissen uit te voeren, ten gevolge waarvan de componenten schade lijden, dient eveneens in een *substitutierecht ten voordele van de deelstaten* te worden voorzien.

*
* *

3.4.) Bijzondere aandacht wordt in het Regeerakkoord besteed aan de « afdwingbaarheid van de Europese richtlijnen ten aanzien van de Gewesten en de Gemeenschappen ».

De bijzondere wet zal dan ook het verhaal moeten regelen dat de nationale overheid zal moeten hebben tegenover één der deelgebieden die in gebreke zou blijven uitvoering te geven aan een Europese richtlijn. Het dossier *leefmilieu* is ter zake zeer relevant.

Men mag nochtans niet uit het oog verliezen dat het Europese Parlement aandringt op het Handvest van de autonomie der regio's, terwijl de Europese Commissie meer en meer direct in contact wil treden met de Regio's. Op grond daarvan is het wellicht niet uitgesloten dat het Hof van Justitie soepeler gaat optreden.

Op lange termijn ligt de oplossing van een *harmonieuze samenwerking tussen Europese, nationale en*

3.2.) Etant donné que l'Etat garantit le respect des obligations internationales contractées et qu'en vertu d'un principe de droit des gens généralement admis, seul l'Etat fédéral est responsable des actes des Etats fédérés, l'Etat doit disposer de *mécanismes de protection* pour pouvoir s'opposer à tout acte fautif en droit des gens des Communautés et des Régions.

Il convient cependant d'abord d'apporter des éclaircissements au sujet de la participation des entités fédérées aux négociations diplomatiques, ainsi qu'au sujet des mécanismes de concertation et du règlement des conflits.

Les mécanismes de protection précités sont :

— l'*action en recours* : lorsque l'Etat encourt une condamnation de droit international, il peut récupérer auprès de l'Etat fédéré fautif, l'indemnisation qu'il a payée.

— le *droit d'évocation ou de substitution* : lorsqu'un Etat fédéré omet de prendre, dans le délai prévu et après épuisement de toutes les procédures de concertation (nationales et internationales), les mesures nécessaires à l'exécution des obligations résultant du traité et que cette omission est constatée par une juridiction, la compétence y afférente est alors assumée par l'Etat; les mesures prises à cette fin par l'Etat sont toutefois levées dès que l'Etat fédéré prend lui-même les mesures qui s'imposent.

(Ce qui précède fait ressortir la distinction entre la condamnation — voir action en recours — et la mise en demeure d'un Etat fédéré — voir droit d'évocation et de substitution).

3.3.) Il faut prévoir également un *droit de substitution en faveur des entités fédérées au cas où, inversement, l'Etat manquerait* à ses obligations internationales, lésant ainsi les entités fédérées.

*
* *

3.4.) L'accord de gouvernement porte une attention particulière à « la force obligatoire des directives européennes vis-à-vis des Régions et des Communautés ».

La loi spéciale devra également organiser le recours que possèdent les autorités nationales vis-à-vis de l'Etat fédéré qui néglige d'exécuter une directive européenne. Un bon exemple en est le dossier de l'*environnement*.

On ne peut cependant perdre de vue que le Parlement européen insiste sur la Charte de l'autonomie des Régions, tandis que la Commission européenne souhaite avoir plus de contacts directs avec celles-ci. De ce fait, il n'est pas exclu que la Cour de Justice se montre plus souple à l'avenir.

A long terme, la solution d'une *coopération harmonieuse entre niveaux européen, national et communau-*

communautaire of regionale niveaus vooral in de wijze waarop de samenwerking tussen hen wordt georganiseerd in de fase *vooraleer een Europese richtlijn tot stand* komt. Engagements betreffende de inachtneming ervan kunnen gemakkelijker genomen worden in het stadium der *voorafgaandelijke coördinatie* dan later. (Stuk Senaat n° 565/1, 1988-1989, blz. 9).

3.5.) Ten slotte wordt de vraag gesteld of de invoering van een soort « *Pergolawet* » — Italiaanse wet die één keer per jaar alle *Europese richtlijnen* omzet in een nationale beslissing, waarna de bewuste bepalingen via besluiten in de nationale rechtsorde kunnen worden opgenomen — niet kan worden overwogen ?

Dergelijke formule veronderstelt uiteraard coördinatiemechanismen tussen het Europese en het nationale Parlement en zelfs tussen het Europese Parlement en de Raden.

Dergelijke formule kan wellicht worden overwogen, mits aan de hiernavolgende *voorwaarden* wordt voldaan :

a) De deelstaten moeten van meetaf aan (direct) toegang hebben tot de *internationale onderhandelingen*.

b) Het *overleg* met Buitenlandse Zaken, alsmede tussen de drie Gewesten en de drie Gemeenschappen, dat in het verleden pragmatisch geschiedde en vooral op administratief vlak, moet voldoende politiek worden gestructureerd.

c) Gelet op het principe van de autonomie, moet de mogelijkheid behouden blijven dat één *Gewest strengere normen* hanteert (bijvoorbeeld inzake leefmilieu) dan de Europese.

d) Er dient te worden voorzien in *mechanismen tot oplossing van de geschillen* ter zake van de afdwingbaarheid van Europese normen; wellicht is ook de oprichting van een bijzonder ministerieel comité aangewezen (in plaats van het Ministerieel Comité voor Buitenlands Beleid).

e) Tenslotte dienen de voorstellen om bij de *Raad van State een bijzondere afdeling « Europees Recht »* op te richten in overweging te worden genomen.

4) *De vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en Gewesten bij internationale instellingen en de rol van de diplomatie*

4.1.) De bijzondere wet dient tevens de problemen op te lossen die te maken hebben met de vertegenwoordiging der Gemeenschappen en Gewesten bij de Europese instellingen, zoals bijvoorbeeld de Europese Economische Gemeenschap en de Raad van Europa. Ook de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en Gewesten op internationale conferenties valt hieronder.

Daarbij rijzen verschillende vragen zoals het begeleiden van de beslissingen op Europees niveau en de *follow-up* daarvan, de keuze van de woordvoerder

taire ou régional réside dans la manière dont cette coopération sera organisée dans la phase *qui précède l'élaboration d'une directive européenne*. Les engagements quant au respect de celle-ci se prennent plus facilement au stade de la *coordination préalable* qu'ultérieurement. (Doc. Sénat n° 565/1, 1988-1989, p. 9)

3.5.) Enfin, il est demandé si l'instauration d'une *espèce de « loi Pergola »* — une loi italienne qui transforme une fois par an toutes les *directives européennes* en une décision nationale, après quoi les dispositions concernées peuvent être transposées par le biais d'arrêtés dans l'ordre juridique national — ne pourrait être envisagée.

Une telle formule suppose évidemment l'existence de mécanismes de coordination entre le Parlement européen et le Parlement national, voire même entre le Parlement européen et les Conseils.

Cette formule pourrait être retenue, pour autant que les *conditions* suivantes soient remplies :

a) Les entités fédérées doivent avoir d'emblée un accès direct aux *négociations internationales*.

b) La *concertation* avec les Affaires étrangères, ainsi qu'entre les trois Régions et les trois Communautés, qui, par le passé, était organisée de manière pragmatique et essentiellement au niveau administratif, doit être suffisamment structurée au niveau politique.

c) Eu égard au principe de l'autonomie, il faut maintenir la possibilité pour les *Régions* d'adopter des *normes plus strictes* (par exemple en matière d'environnement) que les normes européennes.

d) Il convient de prévoir des *mécanismes de règlement des conflits* concernant la force obligatoire des normes européennes; peut-être serait-il également souhaitable de créer un comité ministériel spécial (en lieu et place du Comité ministériel de Politique étrangère).

e) Enfin, il convient de prendre en considération les propositions visant à créer au *Conseil d'Etat une section spéciale « Droit européen »*.

4) *La représentation des Communautés et des Régions auprès des institutions internationales et le rôle de la diplomatie*

4.1.) La loi spéciale devra également résoudre les problèmes relatifs à la représentation des Communautés et Régions auprès des institutions européennes, telles que la Communauté économique européenne et le Conseil de l'Europe. Cela concerne également la représentation des Communautés et Régions aux conférences internationales.

Des points d'interrogation subsistent en ce qui concerne l'encadrement et le suivi des décisions au niveau européen, le choix du porte-parole de la délégation

van de Belgische delegatie die tegenover de Europese Gemeenschap wel een nationale instantie zal moeten zijn (of gemandateerd), en de vraag of de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen vertegenwoordigd worden door een niet door de Koning benoemde Minister. Buitenlandse Zaken beschikt hier in de praktijk reeds over een vrij soepele ervaring in verband met « enige » delegaties, met alternatieve vertegenwoordigingen en met de zogenaamde « formule van Mexico », een ambtenarenformule die een politieke bekrachtiging heeft gekregen en die toelaat dat de Gemeenschappen gelijktijdig in de EEG-Ministerraad of in een internationale conferentie optreden, terwijl anderzijds de uniciteit der Belgische delegatie in verband met stemrecht bijvoorbeeld gewaarborgd blijft. (Stuk Senaat n° 565/1, 1988-1989, blz. 8-9)

4.2.) Bij dit alles rijzen nog problemen inzake de rol van onze diplomatie. Onder wiens gezag zal zij voortaan komen te staan? *Zullen onze diplomaten zowel bilateraal als multilateraal ook de Gemeenschappen en Gewesten vertegenwoordigen? Het statuut van de gouverneur* die door de nationale overheid wordt benoemd, maar die tevens op communautair en regionaal niveau optreedt, zou ter zake kunnen helpen. (Stuk Senaat n° 565/1, 1988-1989, blz. 9)

4.3.) Orde moet tevens worden geschapen op het stuk der *eigen vertegenwoordigers van de Gemeenschappen in het buitenland*. Sedert 1970 bestaan hierover ernstige problemen, die nog zijn toegenomen sedert ook de persoonsgebonden materies niet meer door Buitenlandse Zaken kunnen worden behandeld (Stuk Senaat n° 565/1, 1988-1989, blz. 9)

5) De buitenlandse handel

5.1.) *Het Regeerakkoord over de Buitenlandse Handel*

Naast de verdragsrechtelijke autonomie zal weldra, zo zegt de tekst der regeringsverklaring expliciet, ook de uitvoer tot de gewestelijke bevoegdheid behoren.

Verder is er nog de paragraaf die niet alleen vermeldt dat de export bij uitstek een der domeinen vormt waarin samenwerking tussen de Gewesten aangewezen is, maar ook dat de Regering zal nagaan welke instrumenten van het exportbeleid om operationele redenen tot de nationale bevoegdheden moeten blijven behoren en hoe de Gewesten aan het beleid daarvan kunnen deelnemen.

In het kader van de eenmaking van de Europese markt en van een verhoogde concurrentiestrijd op internationaal niveau, moeten de klassieke instrumenten waarover de overheid beschikt voor de bevordering van onze buitenlandse handel, worden herdacht en er moet worden gezocht naar een grotere doeltreffendheid in de aanwending van de financiële middelen en in de menselijke inspanning door middel van

belge qui, à l'égard de la Communauté européenne, devra être une instance nationale (ou mandatée), et la représentation des Communautés et Régions par un Ministre qui n'est pas nommé par le Roi. En cette matière, le Ministre des Affaires étrangères a déjà une certaine expérience pratique en ce qui concerne les délégations « uniques », les représentations de substitution et la formule dite « de Mexico », dans laquelle interviennent des fonctionnaires et une sanction politique et qui permet aux Communautés d'intervenir simultanément au Conseil des Ministres de la C.E.E. ou lors d'une conférence internationale, tout en garantissant l'unicité de la délégation belge, notamment quant au droit de vote. (Doc. Sénat n° 565/1, 1988-1989, pp. 8-9)

4.2.) A tous ces problèmes s'ajoute la question du rôle de notre diplomatie. A quelle autorité sera-t-elle désormais soumise? *Nos diplomates représenteront-ils aussi les Communautés et Régions, et ce tant bilatéralement que multilatéralement?* L'on pourrait, à cet égard, prendre exemple sur le statut du gouverneur, lequel est nommé par l'autorité nationale, mais intervient également au niveau communautaire et régional. (Doc. Sénat n° 565/1, 1988-1989, p. 9)

4.3.) Il conviendrait de même de régler la question des *représentants propres des Communautés à l'étranger*. Depuis 1970, de sérieux problèmes se posent à cet égard, lesquels se sont encore accrus depuis que les matières personnalisables ne peuvent plus être traitées par les Affaires étrangères. (Doc. Sénat n° 565/1, 1988-1989, p. 9)

5) Le commerce extérieur

5.1.) *L'accord de gouvernement et le commerce extérieur*

Outre l'autonomie en droit des traités, la politique d'exportation relèvera bientôt, elle aussi, comme le dit explicitement l'accord de gouvernement, de la compétence des Régions.

Citons également le paragraphe qui annonce non seulement que la politique d'exportation constitue par excellence un domaine pour lequel s'indique une collaboration entre les Régions, mais aussi que le Gouvernement étudiera quels instruments de la politique de l'exportation doivent rester de la compétence nationale pour des raisons opérationnelles et comment les Régions peuvent participer à leur gestion.

Dans le cadre de l'unification du marché européen et d'une concurrence accrue sur le plan international, les instruments classiques dont disposent les pouvoirs publics pour la promotion de notre commerce extérieur doivent être repensés et il faut rechercher une plus grande efficacité en ce qui concerne l'affectation des moyens financiers et l'effort humain, en unissant toutes les forces. Un effort sera fait, dit le texte, pour in-

een samenbundeling van alle krachten. Een inspanning zal worden gedaan, zegt de tekst, om de informatisering van de B.D.B.H., alsook de handelsdiensten van de diplomatieke zendingen op te voeren, hierin begrepen een versnelde modernisering van de telecommunicatie-infrastructuur.

Ten einde tot een meer geordend optreden in het buitenland te komen, zal voor de particuliere en de overheidssector een gedragsorde worden opgesteld. De Regering zal systematisch en regelmatig de efficiëntie van alle instrumenten evalueren.

Indien zij niet in overleg met de Gewesten wordt uitgewerkt, zou een dergelijke gedragsorde alle hierboven aangehaalde bepalingen, grondwettelijke en wettelijke, kunnen uithollen. Wat betekent dan deze evaluatie die autonoom door de Regering kan worden ondernomen ?

5.2.) *Wat is er gebeurd ?*

a) De bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd herzien en aangepast.

De gewijzigde wet bevat inzake buitenlandse handel, de volgende bepaling (Artikel 6, § 1, VI) :

« VI — Wat de economie betreft : 3° — Het afzet- en uitvoerbeleid, onverminderd een nationaal beleid van coördinatie, bevordering en samenwerking ter zake, door middel van daartoe geschikte instellingen en instrumenten ».

Uit de werkzaamheden in de Senaatscommissie moet de volgende reactie van de Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen onthouden worden :

« Inzake afzet- en uitvoerbeleid heeft men in drie fasen gewerkt. Afzet- en uitvoerbeleid gaan naar de Gewesten. De nationale overheid behoudt de opdracht te coördineren, te bevorderen en samen te werken. Tegelijkertijd wordt dit initiatiefrecht (?) van de nationale overheid beperkt via haar geëigende (?) instellingen. Daarbij (?) zal de B.D.B.H. worden geherstructureerd. In de tweede fase van de staatshervorming zullen de vertegenwoordiging van de Gewesten bij de internationale organismen, alsook de internationale relaties geregeld worden ».

b) Het wetsontwerp tot herziening der wet van 8 augustus 1980, dat deel uitmaakte van de eerste fase, voorzag in een verruiming van de bevoegdheden van de Gewesten inzake export, alsmede in samenwerkings- en overlegmechanismen, terwijl voor de nationale instanties enkele politieke doelstellingen worden opgesomd.

De tweede fase omvat een reeks grondwettelijke en andere bepalingen inzake internationale bevoegdheden van de Gewesten, met inbegrip van de buitenlandse handel. Men kan bij de verdere evolutie vele onduidelijkheden verwachten. Dat is niet te verwonderen, want het uitvoerbeleid was een van de moeilijkste problemen tijdens de onderhandelingen die tot de huidige Regering hebben geleid.

tensifier l'informatisation de l'O.B.C.E., ainsi que des services commerciaux des missions diplomatiques, en ce compris, une modernisation accélérée de l'infrastructure des télécommunications.

Un code de bonne conduite sera mis au point pour le secteur privé et le secteur public en vue d'aboutir à un comportement plus ordonné à l'étranger. Le Gouvernement évaluera systématiquement et régulièrement l'efficacité de tous les instruments.

S'il n'était pas élaboré en concertation avec les Régions, un tel code de bonne conduite pourrait vider de leur substance toutes les dispositions susvisées, constitutionnelles et légales, auxquelles les soussignés accordent une importance prioritaire. Que signifie alors cette évaluation qui peut être entreprise de manière autonome par le Gouvernement ?

5.2.) *Que s'est-il passé ?*

a) Le Parlement belge a révisé et adapté la loi spéciale du 8 août 1980.

La nouvelle loi comporte, à propos du commerce extérieur, la disposition suivante (L'article 6, § 1^{er}, VI) :

« VI — En ce qui concerne l'économie : 3° — la politique des débouchés et des exportations sans préjudice d'une politique nationale de coordination, de promotion et de coopération en la matière au moyen d'institutions et d'instruments appropriés ».

Il faut retenir des activités en Commission du Sénat la réaction suivante du Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles :

« Quant à la politique des débouchés et des exportations, on a procédé en trois phases. La politique des débouchés et des exportations est transférée aux Régions. L'autorité nationale garde une mission de coordination, de promotion et de coopération. Simultanément, ce droit d'initiative (?) de l'autorité nationale est limité par le biais de ces organismes appropriés (?). De plus (?), l'O.B.C.E. sera restructuré. La deuxième phase de la réforme de l'Etat réglera la représentation des Régions dans les organismes internationaux, ainsi que les relations internationales ».

b) Le projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980, qui faisait partie de la première phase, prévoyait une extension des compétences des Régions en matière d'exportations, ainsi que des mécanismes de coopération et de concertation, tandis que quelques objectifs politiques étaient énumérés pour les instances nationales.

La deuxième phase comprend une série de dispositions constitutionnelles et autres relatives aux compétences internationales des Régions, y compris le commerce extérieur. Dans l'évolution future, on peut s'attendre à de nombreuses imprécisions. Cela n'a rien d'étonnant, car la politique d'exportation a constitué un des problèmes les plus épineux lors des discussions qui ont conduit à la formation du gouvernement actuel.

c) Verder is er het antwoord van de Eerste Minister zoals dat is opgenomen in het verslag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

« De Staat en de Gewesten oefenen hun bevoegdheid inzake buitenlandse handel op autonome wijze uit, zonder dat de actie van de Gewesten de initiatieven van de nationale overheid mag belemmeren en omgekeerd. Een gedragscode zal de modaliteiten inzake coördinatie en samenwerking van hun respectieve acties vastleggen.

De nationale bevoegdheid zal uitgeoefend worden door middel van een aantal instrumenten zoals leningen van Staat tot Staat, en door instellingen zoals bijvoorbeeld de BDBH, Copromex, de Nationale Delcredietdienst en het Fonds voor buitenlandse handel.

Deze instellingen zullen in voorkomend geval worden geherstructureerd. In elk geval zullen de Gewesten op een betekenisvolle wijze betrokken worden bij het beheer van deze instellingen volgens modaliteiten te bepalen in de tweede (sic) fase van de Staatshervorming. » (Doc. n° 516/6 - 1988 - Kamer).

In hetzelfde verslag vinden we ook een zeer interessante verklaring van Vice-Eerste Minister Dehaene :

« De organisatie van de buitenlandse handel wordt een *parallelle bevoegdheid* van de Staat en de Gewesten, die deze beide op voet van gelijkheid zullen moeten uitoefenen, wat maximale kansen op samenwerking biedt.

De Gewesten zullen deelnemen aan het beheer van de desbetreffende instellingen.

Binnen de B.D.B.H. zal een herstructurering naar de Gewesten worden doorgevoerd.

Zolang artikel 68 van de Grondwet niet is herzien, missen de Gewesten de vereiste grondwettelijke basis voor het sluiten van internationale economische verdragen. Het ligt evenwel in de bedoeling van de Regering hiervoor een specifiek kader uit te werken.

Hetzelfde zal gebeuren voor het betrekken van de Gewesten bij de werking van de EEG, waar enkel de nationale Staat als gesprekspartner wordt erkend.

Aangezien de EEG ook domeinen bestrijkt die volledig tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren, dient ook hier een wettelijke basis te worden gecreëerd.

Hierbij zal ook een regeling moeten worden vastgesteld voor het verhaal dat de Staat zal uitoefenen wegens een veroordeling door het Europees Hof die te wijten is aan een der Gewesten ».

Vice-Eerste Minister Moureaux (Senaat, 4 augustus 1988) verwees naar de zeer duidelijke stelling van de Eerste Minister terzake en hij preciseerde :

« Ten slotte zijn er twee belangrijke domeinen waarin zowel de Staat als de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegd zijn :

— inzake het afzet- en uitvoerbeleid oefenen de Staat en de Gewesten hun bevoegdheid op autonome

c) Par ailleurs, citons la réponse du Premier Ministre telle qu'elle figure dans le rapport de la Chambre des représentants :

« L'Etat et les Régions exercent leurs compétences en matière de commerce extérieur d'une manière autonome, sans que l'action de ces dernières puissent entraver les initiatives du premier, et réciproquement. Un code de bonne conduite consacrera les modalités de coordination et de collaboration de leurs actions respectives.

La compétence nationale s'exercera au travers d'un certain nombre d'instruments comme les prêts d'Etat à Etat et d'institutions telles que, par exemple, l'OBCE, Copromex, l'Office national du Ducroire et le Fonds du commerce extérieur.

Ces institutions seront, le cas échéant, restructurées. De toute façon, les Régions seront associées à leur gestion de manière significative selon des modalités à définir lors de la deuxième phase (sic) de la réforme de l'Etat. » (Doc. Chambre n° 516/6 - 1988).

Dans le même rapport, nous trouvons également une déclaration très intéressante du Vice-Premier Ministre Dehaene :

« L'organisation du commerce extérieur devient une *compétence parallèle* que l'Etat et les Régions devront exercer ensemble sur un pied d'égalité, ce qui favorisera la collaboration.

Les Régions seront associées à la gestion des institutions compétentes en la matière.

L'OCBE subira une restructuration afin qu'il puisse davantage tenir compte des besoins des Régions.

Tant que l'article 68 de la Constitution n'aura pas été révisé, les Régions ne disposeront pas de la base constitutionnelle requise pour conclure des traités économiques internationaux. Il entre toutefois dans les intentions du Gouvernement d'élaborer un cadre spécifique à cet égard.

Il procédera de même en ce qui concerne l'association des Régions au fonctionnement de la CEE, où seul l'Etat national est reconnu comme interlocuteur.

Comme la CEE s'occupe également de domaines qui relèvent de la compétence des Régions, il faudra là aussi créer une base légale.

Il faudra également fixer des règles en ce qui concerne le recours que l'Etat exercera s'il encourt une condamnation de la Cour européenne qui est imputable à un manquement d'une Région. »

Le Vice-Premier Ministre Moureaux (Sénat, 4 août 1988) s'est référé à cette affirmation très claire du Premier Ministre en la matière et a précisé :

« Enfin, il y a deux domaines importants dans lesquels tant l'Etat que les Communautés et Régions sont compétents :

— en ce qui concerne la politique des débouchés et d'exportation, l'Etat et les Régions exercent leur com-

wijze uit, zonder dat de actie van de Gewesten de initiatieven van de nationale overheid mag belemmeren en omgekeerd, en onverminderd een nationale bevoegdheid, inzake coördinatie, bevordering en samenwerking (artikel 3, § 8);

— daarnaast worden op diverse plaatsen procedures in het vooruitzicht gesteld om de afdwingbaarheid van de samenwerkings- en overlegmechanismen te verzekeren. Zij zullen worden geregeld in de tweede (lees derde) fase van de institutionele hervormingen en zullen de vorm kunnen aannemen van een evocatierecht door de nationale overheid volgens nader te bepalen financiële modaliteiten ».

6) Slotbeschouwingen

6.1.) Er zij ook gewezen op het standpunt van de *Duitse Gemeenschap* in alles wat voorafgaat. Men kan immers niet zomaar doen alsof de Duitse Gemeenschap op het stuk der internationale betrekkingen gewoon door de Franse Gemeenschap of door het Waalse Gewest zou worden « opgeslorpt » (Stuk Senaat n° 565/1, 1988-1989, blz. 11).

6.2.) Tenslotte dient men zich ervan bewust te zijn dat de rechtsleer en het volkenrecht niet altijd zullen helpen bij het vinden van oplossingen voor de problemen die de aan gang zijnde Grondwetsherziening stelt. Zo weet men uit verschillende recente nationale en internationale symposia die het thema der internationale betrekkingen van Gemeenschappen en Gewesten behandelden, dat de precedentes of de ervaring van andere landen zoals Duitsland, Zwitserland, Canada en de V.S.A., niet steeds automatisch op Belgische toestanden kunnen worden toegepast. *Er zijn evenveel formules als er federale Staten zijn.* Dit geeft de Belgische Grondwetgever een bijzondere kans, vermits hij in de eerste plaats een beroep zal moeten doen op het Belgisch gezond verstand om een eigen oplossing te vinden voor problemen zoals : prioriteiten, hiërarchieën, suprematie van het ene niveau tegenover het andere en de verhouding tussen de Europese, de nationale en de communautaire en regionale normen.

*
* *

pétence de manière autonome, sans que l'action des Régions puisse entraver les initiatives de l'autorité nationale et vice-versa et sans préjudice d'une compétence nationale de coordination, de promotion et de coopération (article 3, § 8);

— en outre, l'on envisage à divers niveaux des procédures visant à assurer la force obligatoire des mécanismes de coopération et de concertation. Elles seront réglées au cours de la deuxième (lire : troisième) phase des réformes institutionnelles et pourront prendre la forme d'un droit d'évocation exercé par l'autorité nationale selon des modalités financières à déterminer. »

6) Considérations finales

6.1.) Il convient également d'attirer l'attention sur le point de vue de la *Communauté germanophone* dans les diverses questions citées ci-dessus. L'on ne peut, en effet, pas se comporter comme si la Communauté germanophone était « absorbée » par la Communauté française ou par la Région wallonne pour ce qui est des relations internationales (Doc. Sénat n° 565/1, 1988-1989, p. 11).

6.2.) Enfin, il faut être conscient du fait que la doctrine et le droit des gens ne nous aideront pas toujours à trouver des solutions aux problèmes que soulèvera la révision de la Constitution en cours. C'est ainsi que divers symposiums nationaux et internationaux récents consacrés au thème des relations internationales des Communautés et des Régions ont montré que les précédents ou l'expérience étrangère, notamment celle de l'Allemagne, de la Suisse, du Canada et des Etats-Unis, ne sont pas toujours automatiquement valables pour les situations belges. *Il y a autant de formules que d'Etats fédéraux.* Le Constituant belge dispose dès lors d'une chance particulière, puisqu'il devra faire appel en premier lieu à la sagesse belge pour l'élaboration d'une solution spécifique aux problèmes, par exemple, des priorités, des hiérarchies, de la suprématie d'un niveau sur l'autre et de la hiérarchie entre les normes européennes, nationales, communautaires et régionales.

*
* *

B) Een commissielid schenkt achtereenvolgens aandacht aan de hiernavolgende punten: de verdragsrechtelijke bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten; de internationale vertegenwoordiging van de Gewesten en Gemeenschappen; de afdwingbaarheid van Europese en internationale normen ten aanzien van de Gewesten en Gemeenschappen.

*
* *

1) Verdragsrechtelijke bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten

Zonder de houding van de medecontractanten in aanmerking te nemen en uitsluitend uit het oogpunt van het interne recht, meent de politieke fractie waartoe het lid behoort dat alles in het werk moet worden gesteld opdat de *Internationale Rechtspersoonlijkheid* aan de deelstaten kan worden toegekend.

Met Internationale Rechtspersoonlijkheid wordt bedoeld de bekwaamheid om de rechten en plichten die door het Internationaal Recht worden erkend, uit te oefenen.

Voorwaarden :

- De *federale grondwet* verleent de mogelijkheid om op internationaal vlak op te treden;
- de deelgebieden treden op binnen de grenzen van de grondwet;
- derde Staten erkennen die Rechtspersoonlijkheid.

Het is evident dat de *eigenheid en de autonomie van de deelstaten* bij ontstentenis van die *Internationale Rechtspersoonlijkheid* ten dele worden betwist.

- Alleen het optreden van de *gefedereerde gemeenschappen op internationaal vlak* maakt het overigens mogelijk dat « vraag en aanbod » op elkaar worden afgestemd; anders gezegd : alleen die gemeenschappen kennen hun eigen behoeften, mogelijkheden en middelen om op internationaal vlak een antwoord erop te vinden.

- Die mogelijkheid om als *Gewest en Gemeenschap* volwaardig op te treden moet ten slotte gepaard gaan met een *regeling die in geval van nood op nationaal vlak een samenhangend beleid mogelijk maakt*.

Het *regeerakkoord* biedt in dat verband een zeer aanvaardbaar antwoord, omdat het *expliciet voorziet in de mogelijkheid verdragen te sluiten na voorafgaande informatie van de nationale Regering*.

Tot slot komt het ons voor dat, op het vlak van het intern recht, autonomie van de Gemeenschappen en Gewesten op internationaal vlak alleen mogelijk is na :

- een herziening van artikel 68 van de Grondwet;
- het verstrekken van bijzonderheden over de mechanismen die de coherentie op nationaal vlak garanderen.

B) Un commissaire aborde successivement les points suivants : pouvoir des Régions et Communautés de conclure des traités; représentation internationale des Régions et des Communautés; force obligatoire des normes européennes et internationales pour les Régions et Communautés.

*
* *

1) Pouvoir des Régions et Communautés de conclure des traités

Sans avoir égard à la position des co-contractants et en se plaçant uniquement du point de vue du droit interne, le groupe politique auquel appartient le membre estime que tous les moyens doivent être employés pour que les *entités fédérées* se voient reconnaître la *personnalité juridique internationale*.

On entend par *personnalité juridique internationale* : l'aptitude à être titulaire de droits et obligations reconnus par le droit International.

Conditions :

- la *constitution fédérale* accorde la capacité d'agir au plan international;
- les entités fédérées agissent dans les limites constitutionnelles;
- les Etats tiers reconnaissent cette personnalité juridique.

Sans cette *personnalité juridique internationale*, l'*identité et l'autonomie des entités fédérées* sont partiellement niées.

- D'autre part, seule cette émergence des *collectivités fédérées sur le plan international* permet une adéquation entre « l'offre et la demande »; autrement dit, seules ces collectivités sont à même de connaître parfaitement leurs besoins, leurs possibilités et les moyens de donner réponse au niveau International de ces besoins et possibilités.

- Enfin, cette possibilité d'émergence complète des *Régions et Communautés* doit aller de pair avec des *mécanismes permettant une cohérence – quand celle-ci s'avère nécessaire – des politiques au niveau national*.

En cela, l'*accord gouvernemental* donne une réponse tout à fait acceptable puisqu'il *permet explicitement aux entités fédérées de conclure des Traités après une information préalable au Gouvernement National*.

En conclusion, et sur le plan du droit interne, il nous semble que l'autonomie des Communautés et des Régions sur le plan international passe par :

- une révision de l'article 68 de la Constitution;
- une précision des mécanismes de cohérence au niveau national.

1.1.) *Herziening van artikel 68 van de Grondwet*

Om significante bevoegdheden aan de Gewesten toe te wijzen dient artikel 68 te worden herzien. Ondanks de wijziging die in 1988 ten gunste van de Gemeenschappen in artikel 59bis, § 2, 3^o werd aangebracht, moet artikel 68 zowel op de Gewesten als op de Gemeenschappen betrekking hebben ten einde de Gewesten en Gemeenschappen op voet van gelijkheid te behandelen en een ter zake duidelijke regeling in te voeren.

1.2.) *Verduidelijking van de regelingen om op nationaal vlak tot een samenhangend beleid te komen*

Het regeerakkoord stelt een voorafgaande informatie voor. Een dergelijke informatie blijft niet zonder gevolgen, zoals soms beweerd werd. Zulks kan immers leiden tot de instelling van een beroep bij het Overlegcomité of tot de samenroeping van de betrokken interministeriële conferentie.

In dat verband sluit het regeerakkoord dus de mogelijkheid uit dat de Staat over Gewesten en Gemeenschappen toezicht zou uitoefenen.

Om de informatie en derhalve ook het wederzijds begrip te verbeteren, kan een formule worden overwogen waarbij de Staat in de mogelijkheid wordt gesteld om gedurende een welbepaalde strikt afgebakende termijn de onderhandelingen op te schorten, waardoor uitwisseling van informatie en overleg kan plaatsvinden indien de onderhandelingen in kwestie de samenhang van het buitenlands beleid in gevaar kunnen brengen. Na het verstrijken van die termijn zou de Gemeenschap of het Gewest besluiten of het aangewezen is die onderhandelingen aan te vatten.

2) *Internationale vertegenwoordiging van de Gewesten en Gemeenschappen*

Hoe meer de deelstaat het ius tractati ten volle kan uitoefenen, des te kleiner wordt het gevaar dat er bij de uitvoering van de normen problemen rijzen.

— Ons intern recht moet dus dringend gewijzigd worden.

— Het is even belangrijk dat de vertegenwoordiging van de deelstaten bij de internationale instellingen wordt geregeld.

In dat verband moet de huidige werkwijze beoordeeld worden ten einde ze te institutionaliseren, te wijzigen of zelfs vorm te geven, om rekening te houden met de werkingsregels van elke instelling.

2.1.) *Het geval van de EEG* verschilt wezenlijk van de andere internationale instellingen. Het EEG-verdrag draagt een rechtstreekse normatieve bevoegdheid over aan een van haar eigen organen, met name de Raad. Het verdrag bepaalt dat die laatste bestaat uit regeringsleden van elke Staat.

11.) *Révision de l'article 68 de la Constitution*

En effet, l'octroi de pouvoirs significatifs aux Régions en la matière nécessite la révision de l'article 68. Malgré la modification apportée en 1988 à l'article 59bis, § 2, 3^o, pour les Communautés, l'article 68 doit viser tant les Régions que les Communautés afin d'assurer l'égalité entre les Régions et Communautés et d'établir un système clair en la matière.

1.2.) *Précision des mécanismes de cohérence au niveau national*

L'accord de Gouvernement propose l'information préalable. Une telle information n'est pas dépourvue de conséquences, comme cela a parfois été affirmé. Elle peut en effet conduire à l'introduction d'un recours auprès du Comité de Concertation ou à la convocation de la conférence interministérielle ad hoc.

L'accord de Gouvernement écarte donc en la matière l'hypothèse d'une tutelle de l'Etat sur les Régions et Communautés.

Dans un but de meilleure information et donc de meilleure compréhension mutuelle, on peut envisager une formule qui permettrait à l'Etat de suspendre les négociations pendant un certain délai strictement limité, ce qui permettrait un échange d'information et une concertation lorsque la négociation en question serait de nature à nuire à la cohérence des politiques extérieures. A l'expiration de ce délai, la Communauté ou la Région apprécierait s'il est opportun d'entamer lesdites négociations.

2) *Représentation internationale des Régions et des Communautés*

Plus l'entité fédérée pourra assurer pleinement le ius tractati, moins on risque d'avoir des problèmes quant à l'exécution des normes.

— Il est donc urgent de modifier notre droit interne.

— Il est tout aussi important de régler la représentation des entités fédérées au sein des institutions internationales.

A cet égard, il y a lieu de porter une appréciation sur les pratiques actuelles en vue de les institutionnaliser, de les modifier, voire de les modaliser pour tenir compte des règles de fonctionnement de chaque institution.

2.1.) *Le cas de la CEE* est tout à fait différent des autres organisations internationales. Le traité CEE délègue une compétence normative directe à un de ses organes, le Conseil et prévoit que celui-ci est composé de membres des gouvernements de chaque Etat.

Er wordt verwezen naar een nota van 17 mei 1989 van de juridische dienst van het algemeen secretariaat van de Raad (zie bijlage), die zeer interessant is omdat daarin duidelijk de middelen van de betwisting worden aangegeven.

2.1.1. *Aanwezigheid van regeringsleden in de Raad* : ze wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om zich rechtstreeks tot de bewindslieden van de uitvoerende macht van elke Staat te wenden. Hoewel artikel 146 van het EEG-Verdrag naar de letter beschouwd inderdaad betekent dat het een lid van de nationale regering moet zijn, gaat die redenering echter helemaal niet meer op als men dat artikel naar de geest interpreteert. Alleen de echte bewindsman zou de Staat mogen vertegenwoordigen, ongeacht of het om een lid van de nationale regering dan wel van een deelstaat gaat. Er zij aan herinnerd dat artikel 4 van het reglement van orde van de Raad die vertegenwoordiging toelaat.

2.1.2. *Stemrecht*

In de nota wordt verwezen naar artikel 150 van het EEG-Verdrag. Men mag in dat artikel niets meer zoeken dan wat er werkelijk in staat.

Dat betekent dat iedere vertegenwoordiger geen andere stem dan *de zijne* mag uitbrengen.

Het voor een Nationaal Minister geldende verbod om zijn stem te delegeren aan een van de deelstaten wordt eigenlijk alleen opgelegd door het reglement van orde van de Raad. België zou dus gegronde redenen hebben om te vragen die regeling te wijzigen.

Op de keper beschouwd wordt er maar zelden gestemd. Men heeft het trouwens al meegemaakt dat, in aanwezigheid van afgevaardigden van de deelstaten, beslissingen worden genomen zonder dat er gestemd wordt en zonder dat naar het quorum werd gekeken.

Mocht de discussie zich tot die problematiek beperken, dan zou zulks van een verkeerde aanpak getuigen. Tenslotte zien wij het moeilijk gebeuren dat de overige Lid-Staten zich met de Belgische interne structuren gaan inlaten.

2.2.) In de andere internationale organisaties zou de Belgische vertegenwoordiging variëren naargelang van het terrein waarop de organisatie actief is :

— hetzij *gemengd*, indien de organisatie zich bezighoudt met kwesties waarvoor de bevoegdheden gedeeld worden;

— hetzij uitsluitend door *het betrokken gezagsniveau*, indien de activiteit van de organisatie onder de uitsluitende bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten ressorteert.

3) *Afdwingbaarheid van Europese en internationale normen t.a.v. de Gewesten en Gemeenschappen*

Il est renvoyé à une note du service juridique du secrétariat général du Conseil, datée du 17 mai 1989 (voir annexe), qui donne clairement les moyens de la contestation.

2.1.1. *La présence au Conseil de membres du Gouvernement* : elle se justifie par la nécessité de s'adresser aux responsables effectifs du Pouvoir exécutif dans chacun des Etats. En effet, si la lettre du traité CEE en son article 146 s'entend au sens d'un membre du Gouvernement national, il en va autrement de l'esprit qui soutient celle-ci. Aussi, *seul le vrai responsable devrait être admis à représenter l'Etat, qu'il s'agisse d'un membre de l'Exécutif national ou d'une entité fédérée*. L'article 4 du règlement intérieur du Conseil permet cette représentation.

2.1.2. *Droit de vote*

La note fait référence à l'article 150 du traité CEE. Il ne faut pas faire dire à cet article plus que ce qu'il ne dit.

Il signifie que chaque représentant au Conseil ne peut avoir plus d'un droit de vote outre le sien.

En réalité, ce n'est que le règlement d'ordre intérieur du Conseil qui prévoit qu'un Ministre national ne peut déléguer son vote à une de ses entités fédérées. La Belgique serait donc fondée d'en demander la modification.

Dans les faits, force est de constater que le vote se produit rarement. Des décisions ont d'ailleurs été prises sans vote en présence des délégués fédérés sans qu'on soulève la question du quorum.

Le débat serait donc mal posé s'il devait se limiter à cette problématique. Enfin, quant aux autres Etats membres, on imagine mal qu'ils s'immiscent dans l'organisation interne belge.

2.2.) Pour les autres organisations internationales, la représentation de la Belgique devrait se faire en fonction du domaine d'activité de l'organisation :

— soit *mixte*, si l'organisation s'occupe de questions qui relèvent de compétences partagées;

— soit uniquement par le niveau de pouvoir concerné, si le domaine d'activité de l'organisation relève de compétences exclusives de l'Etat, des Communautés ou des Régions.

3) *Mise en œuvre de la force obligatoire des normes européennes et internationales pour les Régions et Communautés*

Het probleem van de juridische aansprakelijkheid van de deelstaten in geval van niet-tenuitvoerlegging van wet- en regelgeving met bindende kracht blijft onverminderd bestaan :

a) alleen het Koninkrijk België kan voor het Internationaal Gerechtshof te Den Haag of voor het Europese Hof van Justitie te Luxemburg worden gedaagd;

b) krachtens de internationale rechtspraak, kan de Staat zich niet aan zijn verantwoordelijkheid onttrekken door zijn grondwettelijke onbevoegdheid in te roepen.

Mogelijke oplossingen :

1) Van de Italiaanse formule, die een bevoegdheid van algemene indeplaatsstelling ten voordele van de Staat voorstaat, moet worden afgestapt : dat voorstel gaat namelijk in tegen het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

2) *De deelstaten* moeten hun verantwoordelijkheid ten volle kunnen laten gelden : meer bepaald moeten ze in staat worden gesteld de *centrale Staat* te vertegenwoordigen wanneer deze voor de *internationale rechtscolleges* wordt gedaagd.

3) Moet in het binnenlands recht niet nader worden aangegeven welke *rechtsmiddelen de centrale Staat* kan aanwenden *tegen de deelstaat door wiens schuld hij wordt aangesproken* ? Het moet hoe dan ook duidelijk zijn dat het begrip « *geloofwaardigheid* » de kern van het probleem vormt.

Uiteindelijk is het besef dat hij aan geloofwaardigheid inboet, de drijfveer voor de Staat om een op internationaal vlak genomen beslissing na te komen.

Per slot van rekening — en in bepaalde gevallen het opleggen van financiële straffen niet te na gesproken — blijft de Staat immers soeverein en zijn er geen krachtige dwangmiddelen voorhanden, behalve precies dat eventuele verlies aan geloofwaardigheid waardoor de Staat zijn eigen toekomst in de weegschaal stelt.

Kan men zich bijgevolg voorstellen dat een Gewest of een Gemeenschap, die heeft onderhandeld, eventueel gestemd heeft en zich desnoods voor internationale rechtscolleges heeft verdedigd, zo lichtzinnig zou zijn niet op *aanmaningen* in te gaan, terwijl het om zijn eigen toekomst, zijn geloofwaardigheid gaat ?

*
* *

Le problème de la responsabilité juridique des entités fédérées en cas de non mise en oeuvre de la force obligatoire des normes reste entier :

a) seul le Royaume de Belgique peut-être attrait devant la Cour internationale de Justice de la Haye ou à la Cour européenne de Justice de Luxembourg;

b) selon la jurisprudence internationale, l'Etat ne peut se dérober à sa responsabilité en invoquant son incompétence constitutionnelle.

Comment faire :

1) Il faut s'écarter de la formule italienne d'un pouvoir de substitution générale au profit de l'Etat : cela va à l'encontre du principe des compétences exclusives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

2) Il faut pousser les *entités fédérées* au bout de leur responsabilité en leur permettant de *représenter l'Etat* lorsque celui-ci est attrait devant les *Cours internationales*. Cela permet à ces entités de développer les moyens de défense adéquats.

3) Ne faudrait-il pas spécifier en droit interne les *moyens pour l'Etat* — qui y aura toujours intérêt, *de se retourner contre l'entité par la faute de laquelle la responsabilité de l'Etat est engagée* ? De toute manière, il faut bien voir que le noeud du problème tourne autour de la *notion de crédibilité*.

C'est celle-ci qui *finale*ment contraint l'Etat à respecter une décision prise au niveau international.

En effet, en définitive, et sauf dans certains cas les sanctions financières, l'Etat reste souverain et il n'y a pas de puissants moyens de contrainte sauf justement la perte éventuelle de la crédibilité qui peut hypothéquer son propre avenir.

Dès lors, comment peut-on imaginer qu'une région ou qu'une communauté qui a négocié, qui a — si possible — voté, qui s'est — éventuellement — défendue devant les Cours internationales puisse avoir la légèreté de ne pas répondre aux *injonctions* alors qu'il y va de son propre avenir, de sa crédibilité ?

*
* *

C) Na enkele voorafbeschouwingen, schenkt een commissielid achtereenvolgens aandacht aan de hiernavolgende punten : de verdragsbevoegdheid; de deelname van vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en de Gewesten aan de besluitvorming op Europees en internationaal niveau; het nakomen van inter- en supranationale verplichtingen door de Gemeenschappen en Gewesten.

*
* *

1) Inleiding

Wanneer een unitaire staat wordt omgevormd tot een federale staat, met deelstaten die exclusieve bevoegdheden hebben in de interne rechtsorde, dan dienen ook de externe betrekkingen van die Staat te worden « herdacht ». Om onze *externe betrekkingen enigszins in symbiose* te laten verlopen met de *interne verdeling van de bevoegdheden*, moeten de Gemeenschappen en de Gewesten ook op het internationale forum kunnen treden.

Daarbij dient men er wel voortdurend zorg voor te dragen :

- dat de *eenheid van het buitenlands beleid* behouden blijft;
- dat het *internationaal publiekrecht* wordt nageleefd;
- dat met de *internationale politieke realiteit* wordt rekening gehouden.

In de *derde fase* van de huidige staatshervorming dient te worden gezocht naar een *soepele regeling* voor vele probleemgebieden waarvan er hierna slechts drie worden behandeld :

- a) de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten om verdragen te sluiten;
- b) de deelname van vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en de Gewesten aan de besluitvorming op Europees en internationaal niveau;
- c) het niet uitvoeren van onder meer Europese richtlijnen door de Gemeenschappen en de Gewesten.

2) De verdragsbevoegdheid

Er dient te worden gestreefd naar een regeling die het mogelijk maakt dat de *Gemeenschappen en de Gewesten* op het internationale forum kunnen treden en ook zelf verdragen kunnen sluiten, zonder dat er evenwel afbreuk kan worden gedaan aan de « *eenheid van het Belgisch buitenlands beleid* ».

Volgende procedure zou beide doelstellingen kunnen verzoenen :

2.1. De Gemeenschappen en de Gewesten dienen de *Koning in te lichten* over de verdragen die ze wensen te sluiten.

*
* *

C) Après avoir formulé quelques considérations préliminaires, un membre de la commission aborde successivement les points suivants : le pouvoir de conclure des traités; la participation de représentants des Communautés et Régions au processus décisionnel aux niveaux européen et international; le respect des obligations internationales et supranationales par les Communautés et les Régions.

*
* *

1) Introduction

La transformation d'un Etat unitaire en un Etat fédéral, dans lequel les entités fédérées disposent de compétences exclusives dans l'ordre juridique interne, implique également que l'on reconsidère les relations extérieures de cet Etat. Si l'on veut obtenir une *certaine symbiose entre nos relations extérieures* et la *répartition interne des compétences*, il faut que les Communautés et les Régions puissent également intervenir sur la scène internationale.

Il convient toutefois à cet égard de veiller constamment :

- à maintenir *l'unité de la politique extérieure*;
- à respecter *le droit public international*;
- à tenir compte de la *réalité politique internationale*.

Dans la *troisième phase* de la réforme de l'Etat, il faudra s'efforcer de trouver une *solution souple* à de nombreux problèmes dont trois seulement seront examinés ci-après :

- a) le pouvoir des Communautés et des Régions de conclure des traités;
- b) la participation de représentants des Communautés et des Régions au processus décisionnel aux niveaux européen et international;
- c) l'inexécution, par exemple, de directives européennes par les Communautés et les Régions.

2) Le pouvoir de conclure des traités

Il faut trouver une solution qui permette aux *Communautés et aux Régions* d'intervenir sur la scène internationale et de conclure elles-mêmes des traités, sans toutefois porter atteinte à « *l'unité de la politique extérieure du pays* ».

La procédure suivante permettrait de concilier ces deux objectifs :

2.1. Les Communautés et les Régions doivent *informer le Roi* des traités qu'elles souhaitent conclure.

*
* *

Meteen wordt door een lid dat tot een andere fractie behoort de vraag gesteld op welk ogenblik de Koning dient te worden ingelicht.

*
* *

2.2. *De Koning, die exclusief bevoegd is voor het Belgisch buitenlands beleid, moet kunnen verhinderen dat een verdrag dat de eenheid van het Belgisch buitenlands beleid bedreigt, wordt gesloten.*

In de Grondwet of een bijzondere wet dient te worden bepaald in welke gevallen de Koning dit kan.

In antwoord op de vraag van een lid dat tot een andere fractie behoort, vermeldt eerstgenoemd lid de hiernavolgende voorbeelden van « objectieve criteria » die eventueel kunnen gelden :

— wanneer wordt overwogen een verdrag te sluiten met een Staat of een entiteit die niet erkend is door België;

— wanneer er geen diplomatieke betrekkingen zijn met genoemd land;

— bij geschillen en een daaruit voortvloeiende afkoeling van de diplomatieke betrekkingen;

— wanneer er strijdigheid zou zijn met een sanctie die opgelegd is door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties;

— wanneer er strijdigheid zou zijn met beslissingen van multilaterale internationale organisaties waarvan België lid is;

— wanneer er strijdigheid zou zijn met bilaterale overeenkomsten;

— wanneer er strijdigheid zou zijn met de internationale openbare orde of goede zeden.

Ook rijst de vraag of het niet wenselijk is in het algemeen te voorzien dat de Koning steeds kan verhinderen dat een verdrag tot stand komt, wanneer het sluiten ervan « inopportuun » is in het kader van het internationaal beleid dat de Regering op dat ogenblik voert.

De wijze waarop de Koning verhindert dat een verdrag gesloten wordt, moet nader worden bepaald. Twee mogelijkheden dienen zich aan :

a) ofwel geeft men aan de Koning de bevoegdheid om te verbieden dat een verdrag gesloten wordt;

b) ofwel schrijft men voor dat de Koning zijn toestemming moet geven — en deze bijgevolg ook kan weigeren — voor elk verdrag dat de Gemeenschappen en de Gewesten wensen te sluiten.

De tweede formule sluit aan bij de praktijk van andere federale staten. Dit is evenwel niet doorslaggevend. Belangrijk is daarentegen wel te weten welke formule het best kan worden ingepast in de praktijk — en met name in de chronologie — van het sluiten van internationale verdragen.

2.3. Er dient te worden voorzien in een procedure tot regeling van de conflicten die zullen rijzen met

Un membre appartenant à un autre groupe demande à quel moment le Roi devra être informé.

*
* *

2.2. *Le Roi, qui est seul compétent en matière de politique extérieure de la Belgique, doit pouvoir empêcher la conclusion d'un traité qui met en péril l'unité de la politique extérieure belge.*

Il conviendra de préciser dans la Constitution ou dans une loi spéciale les cas où le Roi pourra user de cette prérogative.

Interrogé par un membre appartenant à un autre groupe, le premier membre cite les exemples suivantes de « critères objectifs » dont il y a éventuellement lieu de tenir compte :

— lorsqu'on envisage de conclure un traité avec un Etat ou une entité qui n'est pas reconnu par la Belgique;

— lorsqu'il n'existe pas de relations diplomatiques avec le pays en question;

— en cas de conflit et de refroidissement des relations diplomatiques;

— en cas d'incompatibilité avec une sanction imposée par le Conseil de sécurité des Nations unies;

— en cas d'incompatibilité avec des décisions d'organisations internationales multilatérales dont la Belgique est membre;

— en cas d'incompatibilité avec des conventions bilatérales;

— en cas d'incompatibilité avec l'ordre public international ou les bonnes mœurs.

On peut également se demander s'il ne serait pas souhaitable de prévoir de manière générale que le Roi peut toujours empêcher la conclusion d'un traité si celle-ci est « inopportune » dans le cadre de la politique internationale que le gouvernement mène à ce moment.

La manière dont le Roi empêchera la conclusion d'un traité devra être précisée. Deux possibilités sont envisageables :

a) ou bien on accorde au Roi le pouvoir d'interdire qu'un traité soit conclu;

b) ou bien on prévoit que le Roi doit donner son accord — et que, par conséquent, il peut aussi le refuser — pour chaque traité que les Communautés et les Régions souhaitent conclure.

La seconde formule correspond à la pratique qui a cours dans d'autres Etats fédéraux. Cela n'est toutefois pas un argument déterminant. Ce qui importe en revanche est de savoir quelle est la formule qui se concilie le mieux — en particulier sur le plan de la chronologie — avec les modalités qui régissent la conclusion de traités internationaux.

2.3. Il faudra prévoir une procédure permettant de régler les conflits qui pourraient survenir à la suite de

betrekking tot het koninklijk verbod of zijn weigering toe te stemmen. Wanneer men de beslechting van deze conflicten toevertrouwt aan het « *Overlegcomité* » zal dit impliceren dat het koninklijke verbod of de koninklijke weigering overeind blijft, zolang de nationale regering het wil. In het Overlegcomité is er immers een *consensus* vereist.

Men zou de conflicten ook kunnen toevertrouwen aan het *Arbitragehof* (voor de *limitatief in de Grondwet opgesomde weigeringsgronden*) en/of aan de « *Federale Senaat* » (bijvoorbeeld de *beoordeling van de inopportunité*).

(Volledigheidshalve zij hier aan toegevoegd dat, in het kader van de hervorming van de Parlementaire Instellingen, door de *fractie waartoe genoemd lid behoort* eerder de oprichting van *twee deelsenaten* werd voorgesteld: de zogenaamde « *federale bevoegdheden* » — onder meer de grondwetsherziening — komen toe aan de verenigde deelsenaten — « *federale senaat* » genaamd — bestaande uit nationale senatoren en senatoren van de gemeenschapsraden; de zogenaamde « *nationale bevoegdheden* » komen toe aan de deelsenaat van de nationale senatoren).

3) *De deelname van vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en de Gewesten aan de besluitvorming op Europees en internationaal niveau*

België is lid van verschillende internationale organisaties, die aangelegenheden behandelen die tot de interne bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten behoren. In deze organisaties is er alleen een Belgische vertegenwoordiging: België spreekt, onderhandelt en stemt, ook al betreft het aangelegenheden waarvoor intern de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegd zijn.

Een *permanent overleg met de Gemeenschappen en Gewesten* dient plaats te vinden over de instructies aan de nationale vertegenwoordigers. Het nieuwe artikel 6, § 3, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voert terzake het regeerakkoord reeds gedeeltelijk uit. Elke mogelijkheid om de Gemeenschappen en Gewesten te laten deel uitmaken van de Belgische delegaties dient daarenboven te worden benut.

De vraag rijst uiteraard welke de houding van België dient te zijn indien de deelstaten niet tot een eensgezind standpunt komen. Dient België zich dan te onthouden? Deze vraag kan niet *in abstracto* worden beantwoord. Veel zal afhangen van de waarde van een Belgische onthouding in het *concrete geval*.

De Gemeenschappen en de Gewesten zullen immers geneigd zijn hun houding af te stemmen op de betekenis die een eventuele Belgische onthouding heeft. Indien elke Gemeenschap en elk Gewest de nationale Regering zou kunnen dwingen zich te onthouden telkens wanneer deze onthouding voor die Gemeenschap of dat Gewest een positief eindresultaat oplevert, zou het wel eens kunnen dat België zich vaak zal moeten onthouden. Onze Europese geloof-

l'interdiction royale ou du refus du Roi de donner son accord. Si l'on confie le règlement de ces conflits au « *Comité de concertation* », il en résultera que l'interdiction royale ou le refus royal sortiront leurs effets aussi longtemps que le gouvernement national le voudra. En effet, le *consensus* est requis au sein du Comité de concertation.

Les conflits pourraient également être portés devant la *Cour d'arbitrage* (pour les causes de refus énumérées de façon limitative dans la Constitution) et/ou devant le « *Sénat fédéral* » (qui jugerait, par exemple, de l'inopportunité).

(Il faut ajouter, pour être complet, que dans le cadre de la réforme des institutions parlementaires, le groupe auquel le membre appartient a plutôt proposé la création d'un *Sénat à deux composantes*: les « *compétences fédérales* » — notamment la révision de la Constitution — revenant aux composantes réunies — appelées le *Sénat fédéral* — qui seraient composées de sénateurs nationaux et de sénateurs des conseils de communauté et les « *compétences nationales* » revenant à l'assemblée des sénateurs nationaux).

3) *La participation des représentants des Communautés et Régions au processus décisionnel aux niveaux européen et international*

La Belgique est membre de différentes organisations internationales traitant des matières relevant de la compétence interne des Communautés et Régions. Au sein de ces organisations, seule la Belgique est représentée: c'est la Belgique qui parle, négocie et vote, même s'il s'agit de matières qui relèvent de la compétence interne des Communautés et Régions.

Il y a lieu d'organiser une *concertation permanente* avec les Communautés et les Régions quant aux instructions à donner aux représentants nationaux. Le nouvel article 6, § 3, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 exécute déjà en partie l'accord de gouvernement dans ce domaine. Il conviendrait en outre de profiter de chaque occasion pour permettre aux Communautés et aux Régions de faire partie des délégations belges.

La question se pose évidemment de savoir quelle doit être l'attitude de la Belgique au cas où les *Etats fédérés* ne s'entendraient pas sur la position à adopter. Doit-elle s'abstenir? C'est une question à laquelle on ne peut répondre *in abstracto*. La réponse dépendra, dans une large mesure, de la valeur à attribuer à l'abstention de la Belgique dans un *cas concret*.

Les Communautés et les Régions seront en effet enclines à se comporter en fonction de la signification qu'aurait une abstention éventuelle de la Belgique. Si chaque Communauté ou Région pouvait forcer le gouvernement national à s'abstenir lorsqu'une telle abstention s'avère profitable à cette Communauté ou Région, il se pourrait que la Belgique soit amenée à s'abstenir assez souvent. Notre *crédibilité* sur la scène européenne s'en trouverait compromise. Il faut s'ef-

waardigheid komt dan in het gedrang. Er dient een *soepele regeling* te worden nagestreefd die toelaat dat België op het Europees vlak zijn rol kan blijven spelen.

4) *Het nakomen van inter- en supranationale verplichtingen door de Gemeenschappen en Gewesten*

In de aangelegenheden die tot hun interne bevoegdheid behoren, zijn de Gemeenschappen en de Gewesten exclusief bevoegd om de decreten en besluiten uit te vaardigen die nodig zijn om inter- en supranationale verplichtingen na te komen. *De Belgische Staat is echter internationaal verantwoordelijk wanneer de Gemeenschappen en de Gewesten in gebreke blijven.*

In de gevallen waarin de internationale verantwoordelijkheid van de Belgische Staat in het gedrang zou kunnen komen, zou de Staat het recht dienen te hebben in de plaats van de in gebreke blijvende Gemeenschappen of Gewesten te treden (*substitutie*). Hier bestaat uiteraard gevaar voor de uitholling van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten. Vandaar dat de substitutie slechts onder bepaalde voorwaarden kan worden aanvaard :

a) men zou de uitoefening van het substitutierecht aan de *Federale Senaat* kunnen toevertrouwen (die eventueel dient te beslissen met een meerderheid van de nationale en een meerderheid van de deelstaatsenatoren);

b) de substitutie dient op rekening van de Gemeenschappen of de Gewesten te gebeuren, zoniet zouden deze erop kunnen speculeren dat de nationale overheid wel in hun plaats zal optreden en betalen; er zal bijgevolg dienen te worden voorzien in een *regeling ter recuperatie van de kosten die de nationale overheid bij het in de plaats treden heeft gemaakt* ;

c) de substitutie mag niet tot gevolg hebben dat de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest zijn bevoegdheid definitief zou verliezen. De aangelegenheid blijft tot hun bevoegdheid behoren. Indien bijvoorbeeld na het *in gebreke blijven van een Gewestraad*, de nationale wetgever een *Europese richtlijn* in een *nationale wet* heeft omgezet, *behouden de Raden de bevoegdheid om deze wet te wijzigen in een decreet*, op voorwaarde uiteraard dat dit decreet de richtlijn eveneens eerbiedigt.

*
* *

Wat de sub a vermelde voorwaarde betreft, merkt een lid dat tot een andere fractie behoort op dat de bijzondere meerderheid er alleszins toe leidt dat een andere Gemeenschap deelneemt aan de besluitvorming.

*
* *

forcer d'établir une *réglementation souple* permettant à la Belgique de continuer à jouer son rôle sur le plan européen.

4) *Les respect des obligations internationales et supranationales par les Communautés et les Régions*

Dans les matières qui relèvent de leur compétence interne, les Communautés et les Régions sont seules habilitées à prendre les décrets et les arrêtés nécessaires pour assurer le respect de nos obligations internationales et supranationales. *C'est toutefois l'Etat belge qui est responsable au plan international en cas de carence des Communautés et des Régions.*

Dans le cas où la responsabilité internationale de l'Etat belge pourrait être mise en cause, l'Etat devrait avoir le droit d'agir en lieu et place des Communautés ou des Régions qui manquent à leurs obligations (*substitution*). Ce droit risque évidemment de porter atteinte aux compétences des Communautés et Régions. C'est pourquoi cette substitution ne peut être admise qu'à certaines conditions :

a) on pourrait confier l'exercice du droit de substitution au *Sénat fédéral* (qui devrait éventuellement se prononcer à la majorité des sénateurs nationaux et à la majorité des sénateurs représentant les entités fédérées);

b) la charge financière de la substitution devrait être supportée par les Communautés et les Régions, sans quoi celles-ci pourraient être tentées d'attendre systématiquement que l'autorité nationale agisse et paie en leur nom. Il conviendra par conséquent d'édicter une *réglementation en vue de permettre à l'autorité nationale de récupérer le coût de la substitution* ;

c) la substitution ne peut avoir pour conséquence que la Communauté ou la Région concernée perde définitivement sa compétence. La matière en question doit rester de sa compétence. Si par exemple, à la suite de la carence d'un *Conseil régional*, le législateur national a transposé une *directive européenne* dans la *législation nationale*, les *Conseils* doivent avoir la *faculté de modifier cette loi par un décret*, à condition évidemment que ce décret respecte également la directive.

*
* *

En ce qui concerne la condition prévue en a), un membre appartenant à un autre groupe fait observer que la majorité spéciale a en tout cas pour effet de faire participer une autre communauté au processus décisionnel.

*
* *

D) Na voorafbeschouwingen, schenkt een lid achtereenvolgens aandacht aan de hiernavolgende punten : de verdragsrechtelijke bevoegdheid; de naleving van internationale verplichtingen door de deelgebieden; de internationale vertegenwoordiging van de deelgebieden; aanvullende opmerkingen.

*
* *

1) Voorafbeschouwingen

Een beperking van het politiek debat over de derde fase tot de drie traditionele thema's — met name de hervorming van de parlementaire instellingen en inzonderheid de afschaffing van het dubbel mandaat, de residuaire bevoegdheden en de internationale verdragsbevoegdheid — is niet wenselijk.

Onder meer het verdragsrecht is een noodzakelijke aanvulling van de eerste en tweede fase van de Staats-hervorming en vereist dus een oplossing. Dit zal *de werking van de Staat in zijn relatie met de burger rechtstreeks* nochtans maar weinig beïnvloeden.

De derde fase moet tevens omvatten wat, onder meer in het Regeerakkoord, een *versterking van de politieke democratie* wordt genoemd.

2) De verdragsrechtelijke bevoegdheid

2.1. Iedereen is het er over eens dat Gewesten en Gemeenschappen ook internationaal de hun toegewezen bevoegdheden moeten kunnen uitoefenen. De manier waarop dit gebeurt en vooral de betrokkenheid van de nationale overheid zorgt echter voor de nodige discussies.

Vooraf moet nochtans een belangrijke opmerking gemaakt worden over de bestaande bevoegdheidsverdeling.

Aanvaard wordt dat *het globale buitenlandse beleid een nationale materie is en blijft*. Een door de Gemeenschappen of de Gewesten gesloten verdrag — ook al betreft het een gemeenschaps- of gewestmaterie — dat het globale buitenlandse beleid in vraag stelt, zou, volgens de reeds door *de Raad van State en het Arbitragehof* ontwikkelde interpretatiemethodes, de bevoegdheidsregels schenden. Het gevaar dat een gemeenschaps- of gewestverdrag de nationale buitenlandse politiek in gevaar brengt wordt aldus al wezenlijk beperkt.

2.2. De eenheid van het globale buitenlandse beleid is belangrijk. De gebeurtenissen in Oost-Europa bewijzen dit.

Een onderscheid tussen de gewestelijke en de gemeenschapsbevoegdheden op het internationale vlak dringt zich op.

D) Après avoir formulé des considérations préliminaires, un membre aborde successivement les points suivants : la compétence en matière de traités; le respect d'obligations internationales par les entités fédérées; la représentation internationale des entités fédérées; remarques complémentaires.

*
* *

1) Considérations préliminaires

Il n'est pas souhaitable de limiter le débat politique sur la troisième phase aux trois thèmes traditionnels, à savoir la réforme des institutions parlementaires et en particulier la suppression du double mandat, les compétences résiduelles et la compétence en matière de traités internationaux.

Le droit de conclure des traités, par exemple, doit compléter la première et la deuxième phase de la réforme de l'Etat et requiert donc une solution. Ce droit n'aura cependant qu'une faible incidence directe sur *le fonctionnement de l'Etat dans sa relation avec le citoyen*.

La troisième phase doit par ailleurs contribuer à ce qui est appelé, notamment dans l'accord de gouvernement, un *renforcement de la démocratie politique*.

2) La compétence en matière de traités

2.1. Chacun reconnaît que les Régions et les Communautés doivent pouvoir exercer également sur le plan international les compétences qui leur ont été attribuées. Les pierres d'achoppement sont le mode d'exercice desdites compétences et surtout la part qu'y prendra l'autorité nationale.

Il convient cependant de faire une remarque importante concernant la répartition actuelle des compétences.

Il est admis que *la politique étrangère globale est et reste une matière nationale*. Il ressort des méthodes d'interprétation mises au point par le *Conseil d'Etat et la Cour d'arbitrage* qu'un traité conclu par les Communautés ou les Régions, qui mettrait en question la politique étrangère globale, constituerait une violation des règles régissant la répartition des compétences, même si ce traité portait sur une matière communautaire ou régionale. De ce fait, le danger qu'un traité conclu par une communauté ou une région puisse mettre en péril la politique étrangère nationale est donc fortement limité.

2.2. L'unité de la politique étrangère globale est importante. Les événements qui se sont produits en Europe de l'Est le démontrent.

Il paraît nécessaire d'établir une distinction entre les compétences régionales et les compétences communautaires sur le plan international.

2.2.1. Voor de *gewestbevoegdheden* is de internationale omkadering in ruime mate aanwezig. Dit geldt bijvoorbeeld voor het economisch beleid, maar ook voor het milieubeleid. In beide gevallen laat de *Europese regelgeving* maar een *beperkte beleidsruimte* en bovendien garandeert de *bijzondere wet van 8 augustus 1980* uitdrukkelijk de economische en monetaire unie. Daarom wordt voorgesteld dat inzake de *gewestelijke bevoegdheden* de nationale overheid principieel bevoegd blijft op internationaal vlak. Er moet evenwel een sluitende procedure van raadpleging van de Gewesten worden georganiseerd, voor materies die hun exclusieve bevoegdheden raken.

2.2.2. Voor de *gemeenschapsbevoegdheden* geldt een andere regeling : de Gemeenschappen worden principieel bevoegd maar moeten voorafgaandelijk de nationale overheid informeren, waarbij deze laatste enkel kan ingrijpen via een duidelijk gemotiveerd besluit. De motivering moet betrekking hebben op het vrijwaren van de eenheid van het globaal buitenlands beleid.

2.3. Wat de verdragsrechtelijke bevoegdheid betreft, lijkt een *rechtsvergelijkend onderzoek* alleszins aangewezen. Er moet immers rekening worden gehouden met de mogelijke reacties van andere (federale) staten; de deelgebieden van de Belgische Staat zijn helemaal niet gebaat bij een regeling die internationaal niet wordt erkend.

2.3.1. Verenigde Staten

De « compacts » of « agreements » van de Amerikaanse staten kunnen door deze laatsten slechts gesloten worden na toestemming van het Congres (Grondwet art. I, sect. X, al. 3).

2.3.2. Bondsrepubliek Duitsland (DBR)

Het sluiten van verdragen door de Länder is onderworpen aan de goedkeuring van de federale overheid (art. 32, par. 3).

Deze grondwetsbepaling geeft de federale overheid een discretionaire appreciatiebevoegdheid, wat niet nagelaten heeft kritiek vanwege de Länder uit te lokken. De Duitse doctrine ziet in deze federale goedkeuring een substantiële vormvereiste waarvan de miskennis onvermijdelijk tot gevolg heeft dat het verdrag geen uitwerking krijgt in de interne rechtsorde.

2.3.3. Zwitserland

De Zwitserse grondwet (art. 102, sec. 7) voorziet in een discretionaire controle van de federale overheid die haar goedkeuring moet verlenen.

2.2.1. Pour les *compétences régionales*, le cadre juridique international existe déjà dans une large mesure. Cela est vrai tant pour la politique économique que pour la politique en matière d'environnement, par exemple. Dans les deux cas, la *réglementation européenne* ne laisse aux régions qu'une *marge de manoeuvre réduite* et la *loi spéciale du 8 août 1980* garantit, en outre, explicitement l'*union économique et monétaire*. C'est la raison pour laquelle il est proposé que l'*autorité nationale* reste en principe compétente, sur le plan international, pour les *matières régionales*. Il faut organiser une *procédure de consultation* efficace des régions pour les matières qui relèvent de leur compétence exclusive.

2.2.2. Les *compétences communautaires* sont régies par d'autres règles : les Communautés sont en principe compétentes mais elles ont un *devoir d'information préalable* de l'*autorité nationale*, qui ne peut intervenir que par *décision clairement motivée*. La motivation doit se rapporter à la sauvegarde de l'*unité de la politique étrangère globale*.

2.3. En ce qui concerne le pouvoir de conclure des traités, une *étude de droit comparé* semble en tout cas indiquée. Il faut en effet, tenir compte des réactions possibles d'autres Etats (fédéraux); les entités fédérées de l'Etat belge n'ont aucun intérêt à voir adopter un règlement qui ne soit pas reconnu à l'échelle internationale.

2.3.1. Etats-Unis

Les Etats américains ne peuvent conclure des « compacts » ou « agreements » qu'après avoir obtenu l'accord du Congrès (Constitution, art. I, sect. X, al. 3).

2.3.2. République fédérale d'Allemagne (RFA)

La conclusion de traités par les « Länder » requiert l'approbation de l'autorité fédérale (art. 32, § 3).

Cette disposition constitutionnelle confère à l'autorité fédérale un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, ce qui n'a pas manqué de susciter des critiques de la part des « Länder ». La doctrine allemande voit dans cette approbation fédérale une condition de forme substantielle dont la méconnaissance a inéluctablement pour conséquence de priver le traité de tout effet dans l'ordre juridique interne.

2.3.3. Suisse

La Constitution suisse (art. 102, sect. 7) prévoit un contrôle discrétionnaire de l'autorité fédérale qui doit donner son approbation.

Indien de federale overheid of een ander kanton bezwaar maakt tegen een specifiek verdrag, moet het Federaal Parlement het geschil beslechten.

2.3.4. Canada

Diverse Canadese deelstaten (vooral Québec) hebben de « treaty-making-power » opgeëist (alhoewel de Canadese Grondwet daarin niet expliciet voorziet) en er zeer actief gebruik van gemaakt zonder zich te storen aan federale afspraken.

Een groot aantal van vooral Québec's « ententes » worden door de Canadese federale overheid niet beschouwd als verdragen, maar wel als « arrangements administratifs » die geen bindende kracht hebben en waardoor de federale overheid zich niet gebonden acht.

Niettemin stelt men vast dat, nu Québec wat lijkt stilgevallen te zijn, ook daar eensgezindheid groeit rond de noodzaak om de « treaty-making-power » van de deelgebieden aan beperkingen te onderwerpen.

Voorbeelden van gebruikte technieken :

- voorafgaande toestemming van de federale overheid door « Act of Parliament », « Order in Council » en bij eenvoudige mededeling;
- een dekking *ad hoc a posteriori* voor de « ententes » van Québec waarvoor dit noodzakelijk werd geacht;
- kaderakkoorden (*Umbrella-agreements*) binnen welke de deelstaten akkoorden kunnen sluiten over gebieden die tot hun bevoegdheid behoren.

2.3.5. Oostenrijk

De federale overheid heeft luidens de Grondwet een algemeen supervisie-recht.

In het ontwerp van 1 juni 1988 tot herziening van de Grondwet wordt dit algemeen supervisie-recht vertaald in een door de Bonds-president aan de « Ländeshauptmann », op diens aanvraag en met diens handtekening, te verlenen volmacht om over verdragen te onderhandelen en ze te sluiten.

2.3.6. Italië

Bij decreet van de Ministerraad van 11 maart 1980 werden « guidelines » vastgelegd volgens welke de — beperkte — internationale bevoegdheden van de regio's dienen te worden uitgeoefend.

2.3.7. Australië

De Australische grondwet voorziet niet in een verdragsluitende bevoegdheid van de deelgebieden. Tot op heden hebben slechts de staten South Australia en West Australia een handeling gesteld op het externe

Si l'autorité fédérale ou un autre canton émet des réserves à l'égard d'un traité, le différend doit être tranché par le Parlement fédéral.

2.3.4. Canada

Différents Etats fédérés canadiens (principalement le Québec) ont revendiqué le pouvoir de conclure des traités (bien que la Constitution canadienne ne le prévoit pas explicitement) et en ont usé très activement sans tenir compte des accords conclus au niveau fédéral.

Un grand nombre des conventions passées par des Etats fédérés, surtout pour ce qui est des « ententes » québécoises, ne sont pas considérées par les autorités fédérales canadiennes comme des traités, mais plutôt comme des « arrangements administratifs » n'ayant pas force obligatoire et par lesquels l'autorité fédérale ne s'estime pas liée.

Néanmoins, à présent que le Québec semble avoir mis une sourdine à ses revendications en la matière, on constate que là aussi, on tend à reconnaître unanimement la nécessité de limiter le « treaty-making-power » des entités fédérées.

Exemples de techniques utilisées :

- accord préalable de l'autorité fédérale par le truchement d'un « Act of Parliament », « Order in Council » et par simple notification;
- couverture *ad hoc a posteriori* des « ententes » du Québec pour lesquelles cela est jugé nécessaire;
- accords-cadres (*Umbrella agreements*) par lesquels les Etats fédérés peuvent conclure des accords dans des domaines relevant de leurs compétences.

2.3.5. Autriche

La Constitution accorde un droit de supervision général à l'autorité fédérale.

Dans le projet de révision de la Constitution du 1^{er} juin 1988, ce droit de supervision est concrétisé par une délégation de pouvoirs du président fédéral au « Ländeshauptmann » qui, accordée à la demande de ce dernier et revêtue de sa signature, permet de négocier et de conclure des traités.

2.3.6. Italie

Le décret du Conseil des Ministres du 11 mars 1980 contient des directives selon lesquelles les régions doivent exercer les compétences internationales limitées.

2.3.7. Australie

La Constitution australienne ne prévoit pas que les entités fédérées soient compétentes pour conclure des traités. Jusqu'à présent, seuls les Etats d'Australie-Méridionale et d'Australie-Occidentale ont posé un

vlak, namelijk het sluiten van een samenwerkingsakkoord met Libië (1974).

Sinds 1977 werd tussen Canberra en de diverse staten een compromis bereikt waarbij de staten opgenomen zijn in de Australische delegaties belast met de onderhandelingen over verdragen die aangelegenheden regelen die tot de bevoegdheden van de deelstaten behoren.

2.3.8. Besluit

Uit rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat overal waar de centrale staat een verdragsluitende bevoegdheid heeft toegekend aan de deelgebieden, een soort supervisie bestaat. Wil België op dat punt aansluiting vinden bij de internationale rechtspraktijk, dan moet er duidelijk een regeling worden uitgewerkt waarbij een « signaal » van de centrale overheid nodig is.

3) De naleving van internationale verplichtingen door de deelgebieden

3.1. In het *internationaal recht* geldt als regel dat elke staat in zijn intern recht bepaalt hoe hij de naleving van zijn internationale verplichtingen regelt, maar dat *een federale staat zich niet kan verschuilen achter een interne regeling om aan zijn internationale verplichtingen te ontsnappen.*

In de marge van de derde fase is aandacht besteed aan een soort *injunctie- of substitutierecht van de nationale overheid ten opzichte van de deelgebieden, om deze laatste te verplichten hun internationaalrechtelijke (vooral Europese) verplichtingen uit te voeren.* Het is evident dat een betere naleving van deze verplichtingen noodzakelijk is. De moeilijke overgang van een unitaire naar een federale staat en de specifieke Brusselse problemen hebben voor *tijdelijke problemen* gezorgd. Nochtans moet ook naar *structurele oplossingen* gezocht worden, waardoor tegelijkertijd de *financiële verantwoordelijkheden* duidelijk moeten worden. Deze structurele oplossingen mogen evenwel niet worden misbruikt door de nationale overheid, om een zaak aan zich te trekken. Derhalve moet het *betrokken deelgebied vooraf « gewaarschuwd »* zijn (bijvoorbeeld door de ingebrekestelling door een Commissie, door het aanhangig maken van de zaak bij het Overlegcomité, enz.) *De in de plaats tredende overheid moet ofwel een vooraf aangewezen instantie zijn (Kamer, Regering...), ofwel een instelling aangewezen door het Overlegcomité of het Arbitragehof.* Tenslotte moet *desgevallend ook de omkeerbaarheid van het systeem* — waarbij gewesten en gemeenschappen alsnog hun inertie zouden kunnen verhelpen — onderzocht worden.

3.2. Ook wat de naleving van de internationale verplichtingen door de deelgebieden betreft, kan een *rechtsvergelijkend onderzoek* van nut zijn.

acte au niveau international, à savoir la conclusion d'un accord de coopération avec la Libye (1974).

En 1977, Canberra et les divers Etats sont arrivés à un compromis, en vertu duquel les Etats sont représentés dans les délégations australiennes chargées de négocier des traités portant sur des matières qui relèvent desdits Etats.

2.3.8. Conclusion

Il ressort de l'étude de droit comparé que là où il a accordé aux entités fédérées le pouvoir de conclure des traités, l'Etat central exerce toujours une sorte de contrôle. Si la Belgique veut se conformer en ce domaine à la pratique internationale, il faut élaborer un règlement où le pouvoir central « se manifeste » clairement.

3) Le respect d'obligations internationales par les entités fédérées

3.1. Selon le *droit international*, chaque Etat détermine, dans son ordre juridique interne, la manière dont il assure le respect de ses obligations internationales, mais *un Etat fédéral ne peut se retrancher derrière une réglementation interne pour échapper à ses obligations internationales.*

Dans le cadre de la troisième phase, l'attention a également été portée sur une sorte de *droit d'injonction ou de substitution de l'autorité nationale à l'égard des entités fédérées, droit en vertu duquel celles-ci pourraient être obligées à s'acquitter de leurs obligations résultant du droit international (surtout européen).* De fait, l'exécution de ces obligations devrait être soumise à un contrôle plus efficace. Le passage difficile d'un Etat unitaire à un Etat fédéral et la problématique bruxelloise ont suscité certains *problèmes temporaires.* Néanmoins, il faut également rechercher des *solutions structurelles* permettant de définir clairement les responsabilités financières. Ces solutions structurelles ne peuvent cependant constituer pour l'autorité nationale un moyen d'accaparer une affaire. Par conséquent, il faut que *l'entité fédérée concernée soit « avertie »* (par exemple par la mise en demeure par une Commission, par le renvoi de l'affaire pour avis au Comité de concertation, etc.) *Le pouvoir qui se substitue à l'autre doit être soit une instance préalablement désignée (Chambre, Gouvernement, ...) soit une institution désignée par le Comité de concertation ou la Cour d'arbitrage.* Enfin, il conviendrait également, *le cas échéant, d'envisager la réversibilité du système, ce qui permettrait aux régions et communautés de sortir de leur inertie.*

3.2. En ce qui concerne le respect des obligations internationales par les entités fédérées, une étude de *droit comparé* pourrait également être utile.

3.2.1. Verenigde Staten en India

De federale staat is bevoegd voor de uitvoering van internationale akkoorden.

3.2.2. Zwitserland en Argentinië

De deelgebieden zijn bevoegd voor de uitvoering, maar er is substitutierecht in geval van nalatigheid.

3.2.3. Oostenrijk

De Länder zijn bevoegd voor de uitvoering van de internationale verplichtingen, binnen hun bevoegdheidssfeer. Bij nalatigheid, treedt de Bund in hun plaats en deze regels blijven gelden tot de Länder zelf de nodige maatregelen genomen hebben.

3.2.4. D.B.R.

In principe zijn de Länder bevoegd voor de uitvoering, maar bij nalatigheid kan worden gegrepen naar de « contrainte fédérale » of de Bundeszwang waarin artikel 37 van de Grondwet voorziet.

3.2.5. Australië

Het Australisch Hooggerechtshof heeft de voorrang van de federatie boven de deelgebieden aanvaard inzake de uitvoering van verdragen.

3.2.6. Italië

Voor de naleving van de Europese verplichtingen heeft de centrale regering bij nalatigheid een substitutierecht.

3.2.7. Canada

Naar aanleiding van een dispuut rond de uitvoering van I.A.O.-verdragen stelde de Privy Council vast dat de federale overheid in de onmogelijkheid verkeert om de provincies te verplichten internationale verplichtingen na te komen. In de rechtsleer wordt gewezen op de ongerijmdheid van deze toestand.

4) Internationale vertegenwoordiging van de deelgebieden

4.1. Bilateraal

Op internationaalrechtelijk vlak wordt geconstateerd dat diplomatieke betrekkingen alleen mogelijk zijn tussen staten (cf. *Conventie van Wenen*).

Uit rechtsvergelijkend oogpunt stelt men vast dat aan de Zwitserse kantons het verbod is opgelegd om in het buitenland eigen diplomatieke posten op te richten.

3.2.1. Etats-Unis et Inde

L'Etat fédéral est habilité à exécuter les accords internationaux.

3.2.2. Suisse et Argentine

Les entités fédérées sont habilitées à exécuter les accords, mais il existe un droit de substitution en cas de manquement.

3.2.3. Autriche

Les Länder sont habilités à exécuter les obligations internationales qui se situent dans leur sphère de compétence. En cas de manquement, le Bund se substitue à eux et ces règles restent applicables jusqu'à ce que les Länder aient pris eux-mêmes les mesures nécessaires.

3.2.4. R.F.A.

Les Länder sont en principe habilités à exécuter les accords, mais en cas de manquement, on peut invoquer la « Bundeszwang » ou contrainte fédérale prévue à l'article 37 de la Constitution.

3.2.5. Australie

La Cour suprême australienne a admis la préséance de la fédération sur les entités fédérées en matière d'exécution des traités.

3.2.6. Italie

Le Gouvernement central a un droit de substitution en cas de manquement aux obligations européennes.

3.2.7. Canada

A l'occasion d'une controverse portant sur l'application de traités de l'O.I.T., le Conseil privé a constaté que l'autorité fédérale était dans l'impossibilité de contraindre les provinces à respecter des engagements internationaux. La doctrine dénonce l'absurdité de cette situation.

4) Représentation internationale des entités fédérées

4.1. Représentation bilatérale

En droit international, on constate que les relations diplomatiques ne peuvent exister qu'entre des Etats (cf. *Convention de Vienne*).

Le droit comparé nous apprend qu'il est interdit aux Cantons suisses d'ouvrir des représentations diplomatiques à l'étranger. Aux Etats-Unis, en R.F.A.,

In de V.S.A., de B.R.D., Argentinië en Italië blijkt het monopolie van de centrale staat duidelijk uit de exclusieve bevoegdheid van het Staatshoofd voor de benoeming van diplomaten. In Canada en Australië doet de Grondwet er het zwijgen toe, maar heeft de centrale overheid het monopolie van de internationale vertegenwoordiging.

In de praktijk constateren we dat de Canadese provincies, de Australische deelstaten en de Duitse Länder in het buitenland diverse *vertegenwoordigingskantoren zonder diplomatiek statuut* hebben opgericht. België bekleedt enigszins een *uitzonderingspositie met zijn culturele « gemeenschapsattachés »* die in de diplomatieke posten zijn ondergebracht en er onder het gezag van de ambassadeur werken.

Een keuze dient dus te worden gemaakt tussen een niet-diplomatieke autonome vertegenwoordiging (zoals de meeste federale staten) of een diplomatieke maar « gecontroleerde » vertegenwoordiging.

4.2. Multilateraal

De meeste internationale instellingen leggen in hun handvesten de nadruk op hun *interstaats karakter*.

Slechts één internationale instelling (Agence de la coopération culturelle et technique) aanvaardt het lidmaatschap van deelstaten.

Een aantal instellingen (UNESCO, Raad van Europa, W.G.O. en F.A.O.) hanteren *formules waarbij de deelstaten opgenomen worden in de vertegenwoordiging van de federale staat* (D.B.R., Oostenrijk, België en Canada).

Deze opname heeft, behoudens voor België en Canada, geen weerslag op het stemgedrag.

Bij de Belgen en Canadezen bestaat de praktijk dat gekozen wordt voor een *onthouding bij gebrek aan consensus tussen de deelstaten* over het in te nemen standpunt.

In de *constitutionele teksten* van de diverse federale staten vindt men over dat alles weinig of niets. Slechts de Indische en Braziliaanse grondwet zijn terzake duidelijk : dit is een exclusief prerogatief van de federale overheid.

Voor het overige stellen we vast dat dit in de *praktijk* een federaal prerogatief is, dat verantwoord wordt met het argument dat de buitenlandse politiek ook een exclusieve bevoegdheid is.

Spreker stelt voor dat de internationale vertegenwoordiging in principe weliswaar een *monopolie van de nationale overheid* zou blijven, maar dat zoveel mogelijk zou worden gestreefd naar een *duidelijke aanwezigheid van de deelgebieden in de Belgische vertegenwoordigingen*.

Op intern vlak moet er zoveel mogelijk voor gezorgd worden dat de *deelgebieden betrokken worden bij de*

en Argentine en in Italië, le monopole de l'Etat central trouve son expression dans la compétence exclusive du chef de l'Etat en ce qui concerne la nomination des diplomates. Au Canada et en Australie, la Constitution est muette à ce sujet mais l'autorité centrale détient le monopole de la représentation internationale.

On constate, *dans la pratique*, que les provinces canadiennes, les Etats fédérés d'Australie et les « Länder » allemands ont établi à l'étranger différentes *représentations dépourvues de statut diplomatique*. Avec ses « *attachés communautaires* » culturels, qui sont affectés aux postes diplomatiques et placés sous l'autorité de l'ambassadeur, la Belgique fait quelque peu figure d'*exception*.

Il faut donc choisir entre une représentation autonome non diplomatique (formule adoptée par la plupart des Etats fédéraux) et une représentation diplomatique « contrôlée ».

4.2. Représentation multilatérale

La plupart des institutions internationales mettent l'accent sur leur *caractère interétatique* dans leurs chartes.

Une seule institution internationale (Agence de la coopération culturelle et technique) accepte l'adhésion d'Etats fédérés.

Un certain nombre d'institutions (UNESCO, Conseil de l'Europe, O.M.S. et F.A.O.) *appliquent des formules qui intègrent les Etats fédérés à la représentation de l'Etat fédéral* (R.F.A., Autriche, Belgique et Canada).

Cette intégration n'a aucune incidence sur l'exercice du droit de vote sauf dans le cas de la Belgique et du Canada.

En l'absence de consensus entre les Etats fédérés sur la position à adopter, les délégations belges et canadiennes *s'abstiennent lors du vote*.

Les Constitutions des Etats fédéraux sont muettes ou quasi muettes sur tous ces sujets. Seules les Constitutions de l'Inde et du Brésil sont explicites sur ce point, étant donné qu'elles prévoient que cette compétence constitue une *prérogative exclusive de l'autorité fédérale*.

Pour le reste, on constate qu'il s'agit, dans la *pratique*, d'une *prérogative fédérale* que l'on justifie en tirant argument de ce que la politique étrangère est également une compétence exclusive de l'Etat fédéral.

L'intervenant propose que la représentation internationale demeure en principe *l'apanage de l'autorité nationale*, mais que l'on veille autant que possible à assurer une *présence effective aux entités fédérées au sein des représentations belges*.

Sur le plan interne, il faut veiller à associer les entités fédérées le plus étroitement possible à l'élabora-

totstandkoming van de instructies die aan de nationale vertegenwoordigers worden gegeven.

5) Aanvullende opmerkingen

Aansluitend bij voormeld standpunt, formuleert een ander lid dat tot dezelfde fractie behoort een aantal opmerkingen en vragen :

a) Impliceert de verdragsluitende bevoegdheid van de (Gewesten en) Gemeenschappen ook de opzegbaarheid van verdragen die destijds werden gesloten door de Centrale Staat ?

b) Wat is de impact van de uitoefening van het substitutierecht door de centrale Staat op het Gewest (respectievelijk Gemeenschap) dat bij decreet wél zijn internationale verplichtingen is nagekomen (inzonderheid de uitvoering bij decreet van een Europese richtlijn) ?

In de mate dat het substitutierecht van de centrale staat geldt ten aanzien van alle Gewesten (respectievelijk Gemeenschappen), is een identificatie van de financiële gevolgen per Gewest, en inzonderheid voor het Gewest dat zijn verplichtingen niet is nagekomen, uiteraard problematisch.

c) Het is ten slotte zeer de vraag of de verdragsluitende bevoegdheid van de Gewesten (mits artikel 68 van de Grondwet wordt herzien) nog substantieel is, indien tevens de eenheid van het buitenlands beleid en de EMU (Economische en Monetaire Unie) moeten worden gehandhaafd.

Inzake economisch, industrieel en arbeidsrecht wordt de verdragsluitende bevoegdheid van de Gewesten alleszins aanzienlijk begrensd door de EMU.

*
* *

tion des instructions qui sont données aux représentants nationaux.

5) Remarques complémentaires

Se référant au point de vue qui vient d'être exposé, un autre membre appartenant au même groupe formule un certain nombre de remarques et de questions :

a) Le pouvoir des (Régions et des) Communautés de conclure des traités implique-t-il aussi la faculté de dénoncer des traités qui ont été conclus précédemment par l'Etat central ?

b) Quelle incidence l'exercice du droit de substitution par l'Etat central a-t-il sur la Région (ou la Communauté) qui s'est conformée à ses obligations internationales en adoptant les dispositions décrétales requises (en particulier, mise en oeuvre d'une directive européenne par voie décrétales) ?

Dans la mesure où le droit de substitution de l'Etat central s'exerce à l'égard de toutes les Régions (ou de toutes les Communautés), l'identification des conséquences financières pour chaque Région, et en particulier pour la Région qui a manqué à ses obligations, pose évidemment un problème.

c) On peut enfin se demander si le pouvoir des Régions de conclure des traités (moyennant la révision de l'article 68 de la Constitution) constitue encore une compétence substantielle si l'unité de la politique étrangère et l'UEM (union économique et monétaire) doivent par ailleurs être maintenues.

Sur le plan du droit économique et industriel et du droit du travail, le pouvoir des Régions de conclure des traités est en tout cas considérablement limité par l'UEM.

*
* *

E) Een volgend commissielid behandelt de verdragsluitende bevoegdheid van de deelgebieden.

*
* *

1) Het is niet meer dan logisch dat de Gemeenschappen en Gewesten op internationaal vlak kunnen optreden in aangelegenheden waarvoor ze op intern vlak bevoegd zijn. Die regel vloeit voort uit de *theorie van het parallelisme van bevoegdheden* die door het *Europees Hof van Justitie* in diverse adviezen en arresten (onder meer het arrest Kramer en het advies 1/76) is ontwikkeld, en die er onder meer op neer komt dat de bevoegdheid van de EG voor transportaangelegenheden met zich brengt dat de EG ook bevoegd is om internationale transportverdragen te sluiten. Diezelfde regel kan mutatis mutandis op nationaal vlak worden getransponeerd.

2) Indien de Gewesten en Gemeenschappen voor specifieke materies internationale bevoegdheid krijgen, moet bovendien voorzien worden in een aantal *overlegmechanismen* om te vermijden dat er contradicties ontstaan met de centrale staat, die nog steeds de algemene internationale bevoegdheid heeft. De procedure waarin het regeerakkoord terzake voorziet, met name een loutere informatieplicht, lijkt in dat verband onvoldoende.

3) Ten derde wordt vaak beweerd dat de Gemeenschappen en Gewesten geen *internationaalrechtelijke rechtssubjecten* zijn. Die bewering vloeit voort uit een verwarring tussen de interne en de internationale rechtsorde. Op intern vlak kan een staat soeverein beslissen welke organen voor hem internationale verbintenissen kunnen aangaan. Of de Gemeenschappen en Gewesten al dan niet bevoegd worden gemaakt om internationale verdragen te sluiten, is dus een probleem van intern recht. Tegen deze stelling worden vaak twee teksten ingeroepen. Artikel 6 van de *Conventie van Wenen* over verdragsrecht bepaalt dat elke staat verdragen kan sluiten. Dit artikel belet echter geenszins dat een staat één van zijn deelgebieden bevoegd maakt om verdragen te sluiten. Ten tweede wordt vaak gememoreerd dat tijdens de bespreking van artikel 5 van de voornoemde Conventie een amendement is verworpen, dat ertoe strekte de deelstaten van een federale staat verdragsluitende bevoegdheid te geven mits de Grondwet van de federale staat daarin voorzag. De voornaamste reden van die verwerping was echter dat voor een oververtegenwoordiging van de Sovjetunie werd gevreesd. Bijgevolg belet niets de federale staat om zijn deelstaten — binnen hun bevoegdheidssfeer — verdragsluitende bevoegdheid te verlenen.

4) Anderzijds kan een federale staat van zijn deelgebieden geen internationaalrechtelijke rechtssubjecten maken. Wanneer een Staat zijn deelgebieden machtigt om verdragen te sluiten, rijzen bijgevolg twee vragen: wie is door het verdrag gebonden en wie is verantwoordelijk indien de verdragsverplichtingen niet worden nageleefd?

E) Un autre commissaire aborde le problème du pouvoir des entités fédérées de conclure des traités.

*
* *

1) Il est tout à fait logique que les Communautés et les Régions puissent intervenir au niveau international pour les matières qui relèvent de leur compétence au niveau interne. Cette règle découle de la *théorie des compétences parallèles*, développée par la Cour européenne de justice dans divers avis et arrêts (notamment l'arrêt Kramer et l'avis 1/76) et selon laquelle la compétence de la C.E. en matière de transports fait que la C.E. est également compétente pour conclure des traités internationaux relatifs aux transports. Cette même règle pourrait être appliquée, mutatis mutandis, au niveau national.

2) Si l'on décide d'attribuer la compétence internationale aux Régions et aux Communautés pour des matières spécifiques, il faudra aussi prévoir un certain nombre de *mécanismes de concertation* afin d'éviter les conflits avec l'Etat central, qui restera investi de la compétence internationale générale. La procédure envisagée à ce propos dans l'accord de gouvernement, à savoir un simple devoir d'information, ne paraît pas satisfaisante.

3) On prétend ensuite souvent que les Communautés et les Régions ne sont pas des *sujets de droit international*. Cette affirmation procède d'une confusion entre l'ordre juridique interne et international. Au niveau interne, un Etat peut désigner souverainement les organes qui peuvent contracter des engagements internationaux en son nom. L'octroi éventuel du pouvoir de conclure des traités internationaux aux Communautés et aux Régions est donc un problème de droit interne. On invoque souvent deux textes à l'encontre de cette affirmation. L'article 6 de la *Convention de Vienne* sur le droit des traités dispose que tout Etat peut conclure des traités. Cet article ne s'oppose toutefois nullement à ce qu'un Etat confère à l'une de ses entités fédérées le droit de conclure des traités. On rappelle par ailleurs souvent que lors de la discussion de l'article 5 de la Convention précitée, un amendement avait été rejeté, qui visait à donner une compétence en matière de traités aux Etats fédérés d'un Etat fédéral, pour autant que la Constitution de ce dernier le prévoit. La raison principale de ce rejet était la crainte d'une surreprésentation de l'U.R.S.S. Rien ne s'oppose dès lors à ce que l'Etat fédéral ne confère une compétence en matière de traités à ses entités fédérées dans le cadre de leur sphère de compétence.

4) Un Etat fédéral ne peut par ailleurs pas faire de ses entités fédérées des sujets de droit international. Deux questions se posent dès lors lorsqu'un Etat autorise ses entités fédérées à conclure des traités: qui est lié par le traité, et qui est responsable en cas de non-respect des obligations découlant du traité?

Het antwoord op de eerste vraag is duidelijk : *de federale staat* is gebonden omdat het internationaal recht alleen staten erkent. Zo wordt bijvoorbeeld een verdrag tussen Rheinland-Westfalen en Nederland door de VN geregistreerd als « Verdrag tussen Nederland en de Duitse Bondsrepubliek (Land Rheinland-Westfalen) ».

Ook op de tweede vraag luidt het antwoord de federale staat. Zulks kan worden gestaafd met een *advies van de Raad van State* van 1960 en de vaststaande *rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG*.

5) Tot besluit stelt spreker dat een wijziging van *artikel 68 van onze Grondwet* kan overwogen worden, mits men in genoemd artikel 2 bepalingen opneemt :

5.1.) *internationale verdragen gesloten door de deelgebieden moeten worden goedgekeurd door de respectieve Raden;*

5.2.) *de voorwaarden voor het sluiten van die verdragen moeten worden vastgesteld in een bijzondere wet. In die bijzondere wet moet ook worden bepaald wat er gebeurt indien één van de verdragsluitende deelstaten zijn verplichtingen niet nakomt.*

*
* *

La réponse à la première question est claire : c'est *l'Etat fédéral* qui est lié, parce qu'il est le seul à être reconnu par le droit international. C'est ainsi qu'un traité entre la Rhénanie-Westphalie et les Pays-Bas est enregistré par les Nations Unies sous la dénomination « Traité entre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne (Land de Rhénanie-Westphalie) ».

La réponse à la deuxième question est également *l'Etat fédéral*. A l'appui de cette thèse, on peut citer un *avis du Conseil d'Etat* de 1960 ainsi que la *jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes*.

5) En guise de conclusion, l'intervenant estime que l'on peut envisager de modifier *l'article 68 de la Constitution*, à condition d'y insérer les deux dispositions suivantes :

5.1.) *les traités internationaux conclus par les entités fédérées doivent être approuvés par les Conseils concernés;*

5.2.) *les conditions requises pour la conclusion de ces traités doivent être fixées par une loi spéciale, qui doit également prévoir ce qu'il advient si l'une des entités fédérées contractantes ne respecte pas ses obligations.*

*
* *

F) Een volgend commissielid stelt alleen een regeling inzake « de afdwingbaarheid van Europese en andere internationale normen ten aanzien van de Gewesten en de Gemeenschappen » voor.

*
* *

Deze regeling voorziet in een afdwingbaarheid ten aanzien van de Gewesten en de Gemeenschappen door de Senaat in zijn hoedanigheid van « assemblée die de componenten van de Staat vertegenwoordigt ».

Deze regeling is gestoeld op de hiernavolgende overwegingen :

1) Een normenhierarchie is slechts denkbaar voor concurrerende bevoegdheden. Blijkbaar zijn momenteel alleen de buitenlandse handel en het wetenschapsbeleid concurrerende aangelegenheden en kan een dergelijke hiërarchie op dit ogenblik dus *niet* worden verantwoord.

2) Gelijkwaardige normen, ook al kunnen zij een aantal zaken « blokkeren », bieden de Gewesten en de Gemeenschappen de nodige waarborgen, vooral voor de entiteiten die zich in een minderheidspositie bevinden.

Het Arbitragehof kan de verschillende bevoegdheidssferen beschermen en eventuele bevoegdheidsconflicten beslechten.

3) In geval van gelijkwaardige normen kan worden vermeden dat de belangenconflicten van boven af worden beslecht, d.w.z. bij nationale wet en zonder echt rekening te houden met de belangen van Gewesten en Gemeenschappen.

Op die manier wordt ook voorkomen dat de Staat inbreuk maakt op de bevoegdheden van Gewesten en Gemeenschappen.

4) Het integraal federalisme dat sinds 1981 wordt voorgestaan door de fractie waartoe het lid behoort, is slechts mogelijk indien de Gewesten en Gemeenschappen daadwerkelijk autonoom zijn, niet alleen op financieel en wetgevend vlak maar ook wat het te voeren beleid betreft.

5) Natuurlijk kunnen de Europese richtlijnen bij decreten en ordonnances worden toegepast. Ten aanzien van de Europese Commissie is het evenwel de centrale Staat die verantwoordelijk is voor de toepassing ervan en die dan ook in de mogelijkheid moet worden gesteld om voor een oplossing te zorgen wanneer de Gewesten en Gemeenschappen in gebreke blijven.

Het is dan ook niet ondenkbaar dat de Senaat, als vertegenwoordiger van de componenten van de Staat, na tegen het nalatige Gewest of de falende Gemeenschap een aanmaningsprocedure te hebben ingezet, een norm goedkeurt die kracht van decreet zal hebben.

De aanmaningsprocedure moet kunnen worden ingezet vanaf de dag waarop de Europese richtlijn toepasselijk had moeten worden.

6) De opmerkingen van de Europese Commissaris voor milieu, de heer Ripo di Meana, plaatsen deze discussie in het brandpunt van de actualiteit.

F) Un autre commissaire propose un système pour la mise en œuvre de la force obligatoire des normes européennes et internationales à l'égard des Régions et des Communautés.

*
* *

Ce système prévoit la mise en œuvre de la force obligatoire des normes européennes et internationales pour les Régions et les Communautés via le Sénat, c'est-à-dire via « l'assemblée représentant les composantes de l'Etat ».

Ce système repose sur les considérations suivantes :

1) On ne pourrait concevoir une hiérarchie des normes que pour les compétences concurrentes. Seuls le commerce extérieur et la politique scientifique semblent actuellement être des matières concurrentes. Cette hiérarchie ne peut donc actuellement se justifier.

2) L'équipolence des normes, même si elle peut apporter quelques « blocages », est une garantie pour les Régions et Communautés et spécifiquement pour les composantes minoritaires.

La Cour d'arbitrage est là pour protéger les zones de compétences et régler les conflits de compétences.

3) L'équipolence évite que les conflits d'intérêt se règlent par voie autoritaire, c'est-à-dire par la loi nationale sans prise en compte réelle des intérêts des Régions et des Communautés.

Elle évite l'empiètement par l'Etat des zones de compétences des Régions et Communautés.

4) Le fédéralisme intégral prôné depuis 1981 par le groupe auquel le membre appartient ne se comprend que s'il y a autonomie réelle — financière et législative, mais aussi politique — des Régions et des Communautés.

5) En ce qui concerne les directives européennes, il convient évidemment de les appliquer par voie de décrets et d'ordonnances. Il faut toutefois garantir à l'Etat qui est responsable, face à la Commission européenne, de leur application, la possibilité de pallier les manquements des Régions et des Communautés.

Ce peut être le Sénat, représentant des composantes de l'Etat, qui après l'engagement d'une procédure de rappel à la Région ou à la Communauté qui fait défaut, voterait une norme qui aurait force de décret.

La procédure de rappel devrait pouvoir être mise en route dès le jour où la directive européenne aurait dû trouver application concrète.

6) Les remarques qui viennent d'être faites par le Commissaire européen à l'environnement, M. Ripo di Meana, nous placent ce débat dans la réalité.

Tientallen richtlijnen worden in onze Gewesten niet toegepast. Het is dan ook onaanvaardbaar dat België wel door de Europese Commissie aan de tand wordt gevoeld, maar niets kan ondernemen tegen de politieke zwakheid van de Gewesten.

7) Voor de *overige internationale normen* die door de Gewesten en de Gemeenschappen dienen te worden toegepast, kan een procedure worden ontworpen die vergelijkbaar is met wat voor de toepassing van de Europese richtlijnen wordt voorgesteld.

*
* *

Op de vraag of de normen die door de Senaat worden aangenomen conform het substitutierecht :

— *tijdelijk* (dit wil zeggen vervangbaar door decreten) of *definitief* zijn;

— *alleen gelden voor het in gebreke gestelde Gewest* (respectievelijk Gemeenschap) of *tevens voor de andere Gewesten* (respectievelijk Gemeenschappen)

antwoordt het lid dat het gaat om normen die *vervangbaar zijn door decreten en die uitsluitend gelden voor het in gebreke gestelde Gewest* (respectievelijk Gemeenschap).

*
* *

Des dizaines de directives européennes ne sont pas appliquées dans nos Régions. Il est inacceptable que la Belgique se voie mise sur la sellette par la Commission européenne sans pouvoir réagir à la faiblesse politique régionale.

7) Concernant les *autres normes internationales*, qui doivent trouver application pour les Régions ou les Communautés, il convient de mettre en place une procédure analogue à celle proposée ici pour l'application des directives européennes.

*
* *

A la question de savoir si les *normes adoptées par le Sénat en vertu du droit de substitution* sont :

— *provisoires* (c'est-à-dire remplaçables par des décrets) ou *définitives*;

— *valables uniquement pour la Région* (ou la Communauté) en défaut ou également pour les autres Régions (ou Communautés)

le membre répond qu'il s'agit de normes qui sont remplaçables par des décrets et qui ne sont valables que pour la Région (ou Communauté) en défaut.

*
* *

G) Na voorafbeschouwingen, schenkt een volgend commissielid achtereenvolgens aandacht aan de hiernavolgende punten : de verdragsrechtelijke bevoegdheid; de toepassing van de Europese en andere internationale normen; de internationale vertegenwoordiging.

*
* *

1) Inleiding

Vooraf wordt andermaal de aandacht gevestigd op de artikelen 68 en 59bis van de Grondwet, alsmede op artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Voorts zij erop gewezen dat de Raad van State 4 categorieën van verdragen en akkoorden onderscheidt :

1° De door de Koning of in Zijn naam gesloten verdragen en akkoorden in aangelegenheden waar nationale of gewestelijke belangen mee gemoeid zijn en die eventueel ter goedkeuring aan de Wetgevende Kamers voorgelegd worden.

2° De door de Koning gesloten verdragen en akkoorden in aangelegenheden waar gemeenschapsbelangen mee gemoeid zijn en die aan de betrokken Gemeenschapsraad ter goedkeuring voorgelegd worden.

3° De door de Koning of in Zijn naam gesloten transnationale akkoorden in aangelegenheden waar nationale of gewestelijke belangen mee gemoeid zijn en waarvoor geen toestemming vereist is.

4° De door de Gemeenschapsexecutieven gesloten transnationale akkoorden in aangelegenheden waar Gemeenschapsbelangen mee gemoeid zijn en waarvoor geen toestemming vereist is.

De wijzigingen die in de huidige regeling kunnen worden aangebracht, moeten twee eisen verzoenen. Enerzijds moeten zij de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten op internationaal vlak vrijwaren. Anderzijds dienen zij de Centrale Staat garanties te geven dat hij controle kan uitoefenen, wil men hem de mogelijkheid bieden zijn taken op het gebied van algemeen buitenlands beleid efficiënt uit te voeren. Krachtens het internationaal publiek recht, en met name conform de regel van de enigheid van de internationale persoonlijkheid van de Staat, is die Staat alleen aansprakelijk ten aanzien van de internationale gemeenschap.

2) Verdragsrechtelijke bevoegdheid

De bevoegdheid om verdragen te sluiten berust bij de Koningen — op de gebieden die tot hun bevoegdheden behoren — bij de Executieven.

Bij de uitoefening van die bevoegdheid dient de betrokken Executieve de nationale Regering vooraf op de hoogte te brengen. Het ontwerp van verdrag moet voor rechtskundig onderzoek aan de Raad van State worden voorgelegd. Het moet door de betrokken Raad bij decreet worden goedgekeurd. Het decreet wordt vervolgens voorgelegd aan de Senaat die er met een

G) Après avoir formulé des considérations préliminaires, un autre commissaire aborde successivement les points suivants : le pouvoir de conclure des traités; l'application des normes européennes et internationales; la représentation internationale.

*
* *

1) Introduction

L'attention est d'abord attirée une nouvelle fois sur les articles 68 et 59bis de la Constitution, ainsi que sur l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il convient ensuite de souligner que le Conseil d'Etat distingue 4 catégories de traités et d'accords :

1° Les traités et accords conclus par le Roi ou en son nom dans les matières qui ressortissent aux intérêts nationaux ou aux intérêts régionaux et qui sont soumis à l'assentiment éventuel des Chambres législatives.

2° Les traités et accords conclus par le Roi dans les matières qui ressortissent aux intérêts communautaires et qui sont soumis à l'assentiment du Conseil communautaire concerné.

3° Les accords transnationaux conclus par le Roi ou en son nom dans les matières qui ressortissent aux intérêts nationaux ou aux intérêts régionaux et pour lesquels aucun assentiment n'est requis.

4° Les accords transnationaux conclus par l'Exécutif des Communautés dans les matières qui ressortissent aux intérêts communautaires et pour lesquels aucun assentiment n'est requis.

Les modifications qui peuvent être apportées au système actuel doivent réconcilier deux exigences. Elles doivent d'une part, préserver les compétences des Communautés et Régions sur le plan international. D'autre part, elles doivent assurer à l'Etat central un contrôle afin de lui permettre d'assurer efficacement ses responsabilités de politique extérieure générale. De fait, en vertu du droit international public et notamment de la règle de l'unicité de la personnalité internationale de l'Etat, l'Etat est seul responsable vis-à-vis de la communauté internationale.

2) Le pouvoir de conclure les traités

Le pouvoir de conclure les traités appartient au Roi et dans les domaines de leurs compétences, aux Exécutifs.

Lors de l'exercice de ce pouvoir, l'Exécutif concerné est tenu d'informer préalablement le Gouvernement national. Le projet de traité doit être soumis au Conseil d'Etat pour un examen juridique. Il doit être approuvé par un décret par le Conseil concerné. Le décret est ensuite présenté au Sénat qui donne à la double majorité (c'est-à-dire du Sénat et de chaque

dubbele meerderheid (met name van de Senaat en van elke taalgroep) de goedkeuring op het niveau van de Staat aan hecht en aldus de Staat verbindt.

Terloops wordt erop gewezen dat men, alvorens aan de Gewesten en Gemeenschappen verdragsluitende bevoegdheid te verlenen « binnen het raam van hun bevoegdheden en na voorafgaandelijke informatie van de nationale Regering » (dit wil zeggen conform het Regeerakkoord), alleszins ook *het probleem van de opzegbaarheid van thans geldende verdragen door bijvoorbeeld één enkel Gewest* moet onderzoeken! De mogelijkheid daartoe moet alleszins op enigerlei wijze worden begrensd!

3) Toepassing van de Europese en internationale normen

Het is noodzakelijk dat de Centrale Staat de nodige tijd krijgt om de eventuele tekortkomingen van de Gemeenschappen en Gewesten inzake de toepassing van de internationale en Europese normen te verhelpen, vooral wat de Europese richtlijnen betreft. Dat mechanisme zal België de mogelijkheid bieden zijn internationale verbintenissen na te komen en daarbij de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten te vrijwaren.

3.1.) Een louter « *injunctierecht* » van de Centrale Staat volstaat niet. Opdat dergelijk « *injunctierecht* » doeltreffend zou zijn dienen daar alleszins *voldoende strenge sancties (geldboeten)* aan te worden gekoppeld.

3.2.) *Andere formules* kunnen nochtans worden overwogen, inzonderheid *het substitutierecht van de centrale Staat*.

— Terloops zij nochtans de vraag gesteld of *het gemeenterecht* en inzonderheid *het stelsel van het zenden van een bijzondere commissaris* niet leerzaam kan zijn voor het uitwerken van een doeltreffende formule.

— Er zij ook verwezen naar *artikel 72, n° 1, van de Westduitse Grondwet*: « In de aangelegenheden waarvoor gelijke bevoegdheid bestaat, kunnen de Länder optreden zolang als en in zoverre de Bondsstaat geen gebruik maakt van zijn recht om wetgevend op te treden ». (M. Duverger, « Constitutions et documents politiques » PUF, 1974, p. 490).

Meteen blijkt eens te meer dat het zinvol is (in verband met de internationale betrekkingen) *het probleem van de hiërarchie van de normen* te stellen.

— Ook kan de vraag worden gesteld of een uitbreiding van de *impliciete bevoegdheden ten gunste van de Centrale Staat* — in de veronderstelling dat deze laatste niet langer beschikt over de *residuaire bevoegdheid* — geen oplossing kan bieden.

3.3.) Hoe dan ook, de hoger voorgestelde oplossing (zie: zesde standpunt — betreffende de afdwingbaarheid van Europese en andere internationale normen ten aanzien van de Gewesten en Gemeenschappen)

groupe linguistique) l'assentiment, au niveau de l'Etat, et ainsi l'engage.

Il est souligné incidemment qu'avant d'habiliter les Régions et Communautés à conclure des traités « dans le cadre de leurs compétences et après information préalable du Gouvernement national » (c'est-à-dire conformément à l'accord de gouvernement), il faudra absolument examiner également *le problème de la dénonciation des traités existants par une seule Région par exemple*. Il y a lieu de limiter cette possibilité de dénonciation d'une manière ou d'une autre.

3) Application des normes européennes et internationales

Il est nécessaire que l'Etat central soit mis à même de pallier pendant le temps nécessaire les carences éventuelles des Communautés et des Régions en matière d'application des normes internationales et européennes, surtout en ce qui concerne les directives européennes. Ce mécanisme assurera à la Belgique la possibilité de respecter ses engagements internationaux, tout en préservant les compétences des Communautés et des Régions.

3.1.) Un simple « *droit d'injonction* » de l'Etat central n'est pas suffisant. Un tel droit d'injonction ne peut être efficace que si *des sanctions (amendes) suffisamment sévères* peuvent être imposées.

3.2.) *D'autres formules* peuvent néanmoins être envisagées, notamment *le droit de substitution de l'Etat central*.

— Il convient toutefois de se demander si l'on ne pourrait pas s'inspirer du *droit communal et en particulier du système de l'envoi d'un commissaire spécial* pour élaborer une formule efficace.

— Il est également fait référence à l'*article 72, n° 1, de la Constitution ouest-allemande*: « Dans les matières relevant de la législation concurrente, les Länder ont le pouvoir de légiférer tant que et dans la mesure où la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer. » (M. Duverger, « Constitutions et documents politiques », PUF, 1974, page 490).

Il se justifie dès lors une fois de plus de poser le *problème de la hiérarchie des normes* (en ce qui concerne les relations internationales).

— On peut également se demander si une extension des *compétences implicites en faveur de l'Etat central* — à supposer que ce dernier ne dispose plus de la *compétence résiduaire* — ne constituerait pas une solution.

3.3.) Quoi qu'il en soit, la solution proposée ci-dessus (voir sixième point de vue, au sujet de la force obligatoire des normes européennes et internationales pour les Régions et Communautés) risque de

dreigt een bron te zijn van heel wat *rechtsonzekerheid*. Indien de nationale wetgeving die uitgevaardigd werd op grond van een zogenaamd substitutierecht kort nadien kan worden gewijzigd bij decreet, zullen er inzake « overgangsrecht » ongetwijfeld heel wat conflicten rijzen, meer nog een nieuwe soort bevoegdheidsconflicten zal ontstaan. Het is derhalve niet aangewezen dat Gewesten en Gemeenschappen, kort na de uitoefening van het substitutierecht door de Centrale Staat, hun bevoegdheid herwinnen.

*
* *

Repliek van een ander lid :

De auteur van hogergenoemd voorstel (zesde standpunt) repliceert :

a) dat een oplossing wordt nagestreefd die een voogdij van de Centrale Staat over de Gewesten en Gemeenschappen en derhalve ook een hiërarchie van de normen uitsluit ;

b) dat een decreet houdende uitvoering van Europese richtlijn kan worden goedgekeurd zolang de eindstemming in de Senaat over een soortgelijke wet (substitutierecht) niet heeft plaatsgevonden ;

c) dat de, conform het substitutierecht, door de Senaat goedgekeurde normen gedurende een voldoende lange tijd moeten gelden (met het oog op een coherente wetgeving).

Hij ontkent geenszins dat de verwezenlijking van de door hem voorgestelde formule een aantal technische problemen doet rijzen.

*
* *

4) Internationale vertegenwoordiging

4.1.) België moet bij de Europese instellingen door een minister van de nationale Regering vertegenwoordigd worden. Een mechanisme waardoor in alle stadia van de procedure met de Gemeenschappen en Gewesten overleg gepleegd wordt en zij daarbij inspraak krijgen, zal de Belgische afvaardiging in staat stellen een gemeenschappelijk standpunt in te nemen.

4.2.) De Koning, het Regeringshoofd en de Minister van Buitenlandse Zaken blijven van rechtswege bevoegd om de Staat te verbinden. Zoals dat op Europees vlak gebeurt, zal een overleg- en verzoeningsmechanisme bij de internationale organisaties aan de Gemeenschappen en Gewesten medezeggenschap geven in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren.

*
* *

générer une grande *insécurité juridique*. Il ne fait aucun doute que le « droit transitoire » sera source de nombreux conflits et que, de surcroît, un nouveau type de conflit de compétence fera son apparition si la législation nationale qui a été adoptée sur la base d'un « droit de substitution » peut être modifiée peu de temps après par décret. Il n'est dès lors pas indiqué que les Régions et les Communautés recouvrent leur compétence peu après que l'Etat central a exercé son droit de substitution.

*
* *

Réplique d'un autre membre :

L'auteur de la proposition précitée (sixième point de vue) réplique :

a) que l'on s'efforce de trouver une solution qui exclut la tutelle de l'Etat central sur les Communautés et les Régions et par conséquent aussi une hiérarchie des normes ;

b) qu'un décret portant exécution d'une directive européenne peut être adopté aussi longtemps que le vote final sur une loi de même objet (droit de substitution) n'a pas eu lieu au Sénat ;

c) que les normes adoptées par le Sénat conformément au droit de substitution doivent s'appliquer pendant une période suffisamment longue (en vue d'assurer la cohérence de la législation).

Il ne nie nullement que la mise en œuvre de la formule qu'il propose poserait un certain nombre de problèmes techniques.

*
* *

4) La représentation internationale

4.1.) Auprès des institutions européennes, la Belgique doit être représentée par un ministre du Gouvernement national. Un mécanisme de concertation et d'association des Communautés et des Régions à tous les stades de la procédure permettra à la délégation belge d'exprimer une position commune.

4.2.) Auprès des organisations internationales, le Roi, le Chef du gouvernement et le Ministre des Affaires étrangères restent de plein droit compétents pour engager l'Etat. De même façon qu'au niveau européen, un mécanisme de concertation et de conciliation fera entendre au sein des organisations internationales, la voix des Communautés et des Régions sur les matières qui ressortissent à leur compétence.

*
* *

H) Een laatste commissielid behandelt de verdragsrechtelijke bevoegdheid en de afdwingbaarheid van Europese en andere internationale normen ten aanzien van de Gewesten en Gemeenschappen.

*
* *

1) Verdragsrechtelijke bevoegdheid

De verdragsrechtelijke bevoegdheid dient nationaal te blijven. (Eerder, in het kader van de hervorming van de parlementaire instellingen, stelde hetzelfde lid voor te voorzien in een vetorecht van de Senaat inzake verdragsrecht.)

Zulks neemt niet weg dat :

a) *de Gewesten en Gemeenschappen zo nauw mogelijk moeten worden betrokken bij de onderhandelingen over de aangelegenheden waarvoor ze op intern vlak bevoegd zijn ;*

b) *de Gewesten en Gemeenschappen, wanneer het aangelegenheden betreft waarvoor ze uitsluitend bevoegd zijn, als het ware een « imperatief mandaat » kunnen geven aan de vertegenwoordiger van de Centrale Staat die de onderhandelingen voert en dat laatstgenoemde zich daarenboven onthoudt bij de stemming, bij gebrek aan onderlinge overeenstemming tussen de Gewesten (bijvoorbeeld inzake milieu) ;*

c) *de Gewesten en Gemeenschappen internationale samenwerkingsakkoorden (akkoorden, overeenkomsten, protocollen) die in het internationaal rechtsverkeer niet als « verdragen » worden beschouwd, kunnen sluiten.*

Hoe dan ook, de eventuele erkenning van het verdragsrecht van Gewesten en Gemeenschappen door de Belgische Grondwet, conform het Regeerakkoord, impliceert nog niet de erkenning ervan door de mogelijke verdragspartners.

2) De afdwingbaarheid van Europese en andere internationale normen t.a.v. de Gewesten en Gemeenschappen

Vooreerst dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de *internationale normen* die rechtstreeks en onmiddellijk van toepassing zijn in de nationale wetgeving en diegene die *via een tussenkomst van de geëigende (wetgevende) organen van de lidstaten moeten worden ingeschreven in de geëigende wetten (en besluiten).*

Wat laatstgenoemde normen betreft, dient vervolgens een onderscheid te worden gemaakt tussen de *inschrijving in de wetgeving en de uitvoering/toepassing van die wetgeving.*

Op grond van laatstgenoemd onderscheid, dient vervolgens te worden voorzien in een *substitutierecht van de Centrale Staat ten aanzien van de deelgebieden die nalaten de internationale rechtsbeginselen in te*

H) Un dernier membre aborde les problèmes du pouvoir de conclure des traités et de la force obligatoire des normes européennes et internationales pour les Régions et les Communautés.

*
* *

1) Pouvoir de conclure des traités

Le pouvoir de conclure des traités doit rester national. (Le même membre a proposé antérieurement, dans le cadre de la réforme des institutions parlementaires, de prévoir un droit de veto du Sénat en matière de droit des traités.)

Cela n'empêche pas que :

a) *les Régions et les Communautés doivent être associées le plus étroitement possible aux négociations relatives aux matières pour lesquelles elles sont compétentes sur le plan intérieur ;*

b) *les Régions et Communautés puissent, pour les matières qui relèvent de leurs compétences exclusives, donner une espèce de « mandat impératif » au représentant de l'Etat central qui mène les négociations et qu'en outre, ce dernier s'abstienne lors du vote en cas d'absence d'accord entre les Régions (par exemple en matière d'environnement) ;*

c) *les Régions et les Communautés puissent conclure des accords de coopération internationaux (accords, conventions, protocoles) qui ne soient pas considérés comme des « traités » dans les relations de droit international.*

En tout état de cause, le fait que le droit des Régions et des Communautés de conclure des traités serait reconnu par la Constitution, ainsi que le prévoit l'accord de gouvernement, n'implique pas pour autant la reconnaissance de ce droit par les parties contractantes éventuelles.

2) La force obligatoire des normes européennes et internationales pour les Régions et les Communautés

Il convient d'abord d'établir la distinction entre les *normes internationales* qui sont directement et immédiatement applicables dans la législation nationale et celles qui *doivent être transposées dans les lois (et arrêtés) appropriés par l'intermédiaire des organes (législatifs) compétents des Etats membres.*

En ce qui concerne ces dernières normes, il convient ensuite d'établir une distinction entre *l'inscription dans la législation et l'exécution/l'application de cette législation.*

Sur la base de cette distinction, il convient alors de prévoir un *droit de substitution de l'Etat central à l'égard des entités fédérées* qui négligeraient d'inscrire les principes juridiques internationaux dans leur

schrijven in hun eigen decreetgeving en/of die beginselen ten uitvoer te leggen.

Hoe dan ook, het staat de Centrale Staat en, in geval van exclusieve bevoegdheden, de Gewesten en Gemeenschappen altijd vrij *strengere normen (dan de internationale)* uit te vaardigen.

propre législation décrétole et/ou d'appliquer ces principes.

Quoi qu'il en soit, il est toujours loisible à l'Etat central et, s'il s'agit de compétences exclusives, aux Régions et aux Communautés d'adopter *des normes relativement plus sévères (que les normes internationales)*.

III. POGING TOT SYNTHESE

1) *Ontwerp van synthesesnota*

De Commissie besluit de onderstaande nota van een lid als uitgangspunt te nemen :

« 1. *De bevoegdheidsverdeling op binnenlands vlak heeft gevolgen op internationaal vlak.*

2. *Binnen hun bevoegdheidssfeer moeten de Gemeenschappen en de Gewesten (volgens een bepaalde opvatting, alleen de Gemeenschappen) gemachtigd worden om over internationale verdragen te onderhandelen en zulke verdragen te sluiten, wat impliceert dat artikel 68 van de Grondwet wordt gewijzigd.*

2.1. *De Executieven zouden bevoegd zijn om verdragen te bekrachtigen.*

2.2. *De Raden zouden bevoegd zijn om hun instemming te geven voor zover die is vereist.*

Volgens een fractie zou, benevens de instemming van de Raden, ook de Senaat met een dubbele meerderheid zijn instemming moeten geven, om aldus de Staat op internationaal vlak te verbinden.

3. *De bevoegdheid van de Gewesten en de Gemeenschappen inzake internationale verdragen moet harmoniëren met :*

— *enerzijds de bevoegdheid van de Staat inzake buitenlands beleid;*

— *en anderzijds de vereisten van het internationaal publiek recht.*

4. *Er moet een regeling worden getroffen om de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten inzake internationale verdragen en de bevoegdheid van de centrale overheid inzake buitenlands beleid op elkaar af te stemmen.*

De voorgestelde regeling gaat van een eenvoudige kennisgeving tot de toekenning aan de centrale overheid van de bevoegdheid — eventueel in de gevallen die beperkend worden opgesomd in de Grondwet of in een met een bijzondere meerderheid goedgekeurde wet — om het sluiten van een verdrag door de Gemeenschappen of de Gewesten te verhinderen.

Men is het er algemeen over eens dat in geval van conflict tussen de Gemeenschappen en Gewesten enerzijds en de centrale overheid anderzijds, het conflict naargelang de standpunten aan één van de volgende organen moet worden voorgelegd :

- *het Arbitragehof,*
- *het Overlegcomité,*
- *de Interministeriële Conferentie,*
- *de Senaat.*

5. *In geval een Gemeenschap of een Gewest zijn internationale verbintenissen of de Gemeenschapsricht-*

III. ESSAI DE SYNTHÈSE

1) *Projet de note de synthèse*

La Commission décide de prendre comme base de travail la note d'un membre, reprise ci-après :

« 1. *La répartition des compétences sur le plan interne a des prolongements au niveau international.*

2. *Dans le domaine de leurs compétences, les Communautés et les Régions (suivant une opinion, seulement les Communautés) doivent être habilitées à négocier et à conclure des traités internationaux, ce qui implique une modification de l'article 68 de la Constitution.*

2.1. *Les Exécutifs seraient compétents pour la ratification des traités.*

2.2. *Les Conseils seraient compétents pour donner leur assentiment dans la mesure où celui-ci est nécessaire.*

Un groupe estime qu'outre l'assentiment donné par les Conseils, le Sénat devrait à la double majorité donner également son assentiment, en vue d'engager l'Etat sur le plan international.

3. *Le compétence des Régions et des Communautés en matière de traités internationaux doit s'harmoniser :*

— *d'une part avec la compétence de l'Etat en matière de politique étrangère,*

— *d'autre part avec les exigences du droit international public.*

4. *Des mécanismes doivent être mis au point afin de coordonner la compétence des Communautés et des Régions en matière de traités internationaux et la compétence du pouvoir central en matière de politique étrangère.*

Les mécanismes proposés vont de la simple information à la reconnaissance au pouvoir central du pouvoir — éventuellement dans des cas limitativement énumérés dans la Constitution ou dans une loi à majorité spéciale — d'empêcher la conclusion d'un traité par les Communautés et les Régions.

Un large consensus se dégage pour qu'en cas de conflit entre les Communautés et les Régions d'une part, le pouvoir central d'autre part, le conflit soit soumis à une autorité qui pourrait être suivant les points de vue exprimés :

- *la Cour d'arbitrage,*
- *le Comité de concertation,*
- *la Conférence interministérielle,*
- *le Sénat.*

5. *Dans le cas où une Communauté ou une Région ne respecterait pas ses engagements internationaux ou*

lijnen niet nakomt, kan de Staat op internationaal-rechtelijk vlak worden aangesproken.

Bijgevolg moet de Staat de nodige middelen krijgen om zijn taak ter zake naar behoren te kunnen vervullen :

- een evocatierecht,
- een substitutierecht,
- een schorsingsrecht,
- een injunctierecht.

Een voorstel voorziet in een substitutierecht wanneer de Staat verzuimt internationale verbintenissen uit te voeren, ten gevolge waarvan de deelgebieden schade lijden ».

*
* *

2) Vergadering van 19 maart 1990

2.1. Volgens een lid moet het algemeen principe van de autonomie (*in foro interno, in foro externo*) duidelijker tot uiting komen in de synthese. Dat principe heeft immers belangrijke implicaties :

a) dit principe slaat op alle *intern verworven bevoegdheden* van zowel Gemeenschappen als Gewesten (Regeerakkoord);

b) het Regeerakkoord stelt duidelijk dat het principe slaat op *alle vormen van internationale samenwerking*, met inbegrip van het sluiten van verdragen (het mag dus niet beperkt worden tot het verdragsrecht *stricto sensu*);

c) het sluiten van verdragen omvat ook het *initiatiefrecht en de ondertekening van het verdrag*;

d) alvorens deze materie wordt geregeld, moet er duidelijkheid worden verschaft over de *status van de diplomaten en de communautaire attachés*;

e) de kwestie van de *vertegenwoordiging bij internationale instellingen* moet eveneens *voorafgaandelijk geregeld* worden.

Spreker vraagt zich af of het de bedoeling was dat de Gemengde Commissie zich zou beperken tot de *internationale verdragen*.

Indien deze synthesenota beperkt blijft tot de verdragen, zou hij ten eerste appreciëren dat in het tweede punt wordt verwezen naar het *principe van de autonomie*, omdat dat principe van fundamenteel belang is voor de filosofie en de draagwijdte van deze tekst.

Ten tweede zal de coördinatie van ons buitenlands beleid in de toekomst nog onontbeerlijker worden. Aan coördinatie is niet alleen nood op *nationaal vlak* maar ook *tussen de Gemeenschappen en Gewesten en de centrale staat*, en — vooral — *tussen de Gemeenschappen en Gewesten onderling*. Bovendien moet (met betrekking tot punt 4 van het ontwerp van synthese) een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen *coördinatie en geschillenregeling*. Spreker is — bin-

des directives communautaires, l'Etat pourrait voir sa responsabilité engagée sur le plan du droit international.

Dès lors, des moyens doivent lui être reconnus afin qu'il puisse assumer sa responsabilité :

- *droit d'évocation,*
- *droit de substitution,*
- *droit de suspension,*
- *action en recours.*

Une délégation suggère un droit de substitution en faveur des Etats fédérés au cas où l'Etat manquerait à ses obligations internationales lézant ainsi les Etats fédérés. »

*
* *

2) Réunion du 19 mars 1990

2.1. Selon un membre, le principe général d'autonomie (*in foro interno, in foro externo*) devrait être énoncé plus clairement dans le texte. Ce principe a en effet d'importantes implications que l'orateur souhaite rappeler :

a) ce principe s'applique à *toutes les compétences acquises sur le plan intérieur*, tant par les Communautés que par les Régions (cf. Déclaration gouvernementale),

b) la déclaration gouvernementale dit clairement que ce principe s'applique à *toutes les formes de coopération internationale*, y compris à la conclusion des traités (il ne peut donc être limité au droit des traités *stricto sensu*) ;

c) la conclusion des traités englobe également le *droit d'initiative et la signature des traités* ;

d) avant que cette matière soit réglée, il convient d'établir clairement le *statut des diplomates et des attachés communautaires*;

e) la question de la *représentation auprès des institutions internationales* doit également être réglée au préalable.

L'intervenant se demande s'il était prévu que la Commission mixte se limite aux *traités internationaux*.

Si cette note de synthèse reste limitée aux traités, il souhaite vivement que le *principe de l'autonomie* soit inscrit au deuxième point, ce principe étant d'une importance fondamentale pour la philosophie et la portée de ce texte.

Par ailleurs, la coordination de notre politique étrangère sera encore plus indispensable à l'avenir qu'elle ne l'est à l'heure actuelle et devra être réalisée non seulement au niveau national mais aussi entre les Régions et les Communautés d'une part, et l'Etat central, d'autre part, ainsi que, tout particulièrement, entre les Communautés et les Régions. Il convient en outre (en ce qui concerne le point 4 du projet de synthèse) d'établir clairement la distinction entre la

nen die procedures van coördinatie en geschillenregeling — voorstander van een soort « *alarmbelprocedure* ».

Ten derde zou spreker m.b.t. punt 5 van de synthesenota liever melding maken van een *evocatiemechanisme in plaats van een evocatierecht*, omdat het woord *mechanisme* beter tot uiting brengt dat het gaat om het resultaat van een overlegprocedure. Bovendien doet de nota ten onrechte uitschijnen dat iedereen het eens is over die mechanismen, terwijl onder meer de fractie waartoe spreker behoort er zeer concrete voorwaarden aan verbonden heeft :

- a) alle termijnen moeten verlopen zijn;
- b) het evocatierecht kan eerst worden uitgeoefend na de veroordeling van de Belgische staat;
- c) de substitutie is een essentieel tijdelijk proces;
- d) het substitutierecht zou gelden « *rebus sic stantibus* », d.w.z. totdat op Europees vlak eventueel meer bevoegdheden worden verleend aan de regio's.

Spreker besluit dat artikel 68 van de Grondwet en de artikelen 16 en 81 van de bijzondere wet dringend moeten worden aangepast, overeenkomstig de inhoud van de synthesesetext en zijn eigen bemerkingen.

2.2. Een volgende spreker beklemtoont dat zijn fractie de bevoegdheid om internationale verdragen te sluiten alleen erkent voor de Gemeenschappen. Voor het overige moet de Koning exclusief bevoegd blijven voor het sluiten van verdragen, met dien verstande dat de Gewesten moeten worden geraadpleegd en betrokken bij de voorbereiding van verdragen over aangelegenheden waarvoor ze bevoegd zijn. Spreker beklemtoont ook dat volgens zijn fractie alleen de nationale staat de diplomatieke status kan verlenen. Beide standpunten zouden in de synthesenota meer aandacht moeten krijgen.

2.3. Een lid verduidelijkt dat zijn fractie heeft voorzien in een goedkeuring door de Senaat van het door de Gemeenschap of het Gewest gesloten verdrag, omdat in laatste instantie de nationale staat internationaalrechtelijk aansprakelijk is (zie punt 2.2. van de synthese).

Twee ideeën komen volgens hem onvoldoende tot uiting in punt 4 van de synthesenota. Ten eerste moeten de Gemeenschappen en Gewesten systematischer betrokken worden bij internationale onderhandelingen.

Ten tweede rijst de vraag wat er moet gebeuren indien er een opportuniteits- of belangenconflict rijst. Eigenlijk hoort de Senaat niet thuis in punt 4 maar in punt 5, omdat het nooit de bedoeling is geweest om de nationale overheid te laten oordelen over de opportuniteit van een verdrag. In het systeem dat zijn fractie voorstaat is de notie opportuniteitsconflict afwezig, behalve op het niveau van de Senaat (internationale

coordination et le règlement des conflits. L'intervenant est partisan de la création d'une sorte de « *sonnette d'alarme* » dans le cadre de ces procédures de coordination et de règlement des conflits.

En troisièmeliu, l'intervenant estime qu'il faudrait plutôt parler d'un *mécanisme d'évocation* et non d'un *droit d'évocation* au point 5 de la note de synthèse, parce que le mot *mécanisme* exprime mieux le fait qu'il s'agit du résultat d'une procédure de concertation. En outre, la note donne injustement l'impression que ces mécanismes sont acceptés par tous alors que notamment le groupe auquel le membre appartient y a attaché des conditions très concrètes :

- a) tous les délais doivent être écoulés;
- b) le droit d'évocation ne peut être exercé qu'après que l'Etat belge a été condamné;
- c) la substitution est un processus essentiellement provisoire;
- d) le droit de substitution s'appliquerait « *rebus sic stantibus* », c'est-à-dire jusqu'à ce que les Régions se voient éventuellement attribuer un plus grand nombre de compétences au niveau européen.

L'intervenant conclut en déclarant qu'il faut adapter d'urgence l'article 68 de la Constitution et les articles 16 et 81 de la loi spéciale, conformément à la note de synthèse et à ses propres observations.

2.2. Un autre intervenant souligne que son groupe ne reconnaît qu'aux Communautés la compétence de conclure des traités internationaux. Pour le reste, le Roi doit rester seul compétent pour la conclusion des traités, étant entendu que les Régions doivent être consultées et associées à la préparation des traités portant sur des matières relevant de leur compétence. L'intervenant souligne par ailleurs que son parti estime que seul l'Etat national peut octroyer le statut diplomatique. Ces deux points de vue auraient dû être développés davantage dans la note de synthèse.

2.3. Un membre précise que le groupe auquel il appartient est favorable à une procédure d'approbation, par le Sénat, des traités conclus par les Communautés ou les Régions, étant donné qu'en droit international c'est l'Etat national qui est responsable en dernière instance (voir point 2.2).

Il estime que deux idées n'ont pas été suffisamment développées au point 4 de la note de synthèse. Les Communautés et les Régions doivent tout d'abord être associées de façon plus systématique aux négociations internationales.

On peut ensuite se demander ce qu'il adviendra en cas de conflit d'opportunité ou d'intérêts. En fait, le Sénat n'a pas de place au point 4, mais bien au point 5, étant donné que l'intention n'a jamais été de faire apprécier l'opportunité d'un traité par le pouvoir national. Dans le système que défend son groupe, cette notion de conflit d'opportunité est absente, sauf au niveau du Sénat (responsabilité internationale de

verantwoordelijkheid van de centrale staat voor verbintenissen aangegaan door de Gemeenschappen en Gewesten).

2.4. *Het volgende lid suggereert aan punt 3 een lid toe te voegen waarin gesteld wordt dat de bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten ook moet harmoniëren met de internationale politieke realiteit (standpunt gedeeld door een andere spreker). Hij is het niet eens met de vorige spreker en vindt dat de Senaat in punt 4 wel op zijn plaats is en een rol kan spelen in de regeling van opportuniteitsconflicten.*

2.5. *Met betrekking tot punt 5 zijn diverse sprekers voorstander van een meer expliciete en ruimere formulering, met vermelding van de voorwaarden, de procedure en de gevolgen van deze mechanismen.*

*
* *

3) *Vergadering van 26 maart 1990 (op grond van de onderstaande, aangepaste synthesesetekst)*

3.1. *Aangepaste synthesesetekst*

« 1. *De bevoegdheidsverdeling op binnenlands vlak heeft gevolgen op internationaal vlak (onder voorbehoud van wat in punt 2 wordt aangegeven).*

2. *Binnen hun bevoegdheidssfeer moeten de Gemeenschappen en de Gewesten (volgens een bepaalde opvatting, alleen de Gemeenschappen) gemachtigd worden om, op grond van het algemene beginsel van hun autonomie, over internationale verdragen te onderhandelen en zulke verdragen te sluiten, wat impliceert dat artikel 68 wordt gewijzigd.*

2.1. *De Executieven zouden bevoegd zijn om verdragen te bekrachtigen.*

2.2. *De Raden zouden bevoegd zijn om hun instemming te geven voor zover die is vereist.*

Volgens een andere zienswijze zou, benevens de instemming van de Raden, ook de Senaat met een dubbele meerderheid zijn instemming moeten geven, om aldus de Staat op internationaal vlak te verbinden.

3. *De bevoegdheid van de Gewesten en de Gemeenschappen inzake internationale verdragen moet harmoniëren met :*

- *de bevoegdheid van de Staat inzake buitenlands beleid;*
- *de vereisten van het internationaal publiek recht;*
- *de internationale politieke realiteit.*

4. *Er moet een regeling worden getroffen om de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten inzake internationale verdragen en de bevoegdheid van de centrale overheid inzake buitenlands beleid op elkaar af te stemmen.*

l'Etat central pour les engagements contractés par les Communautés et les Régions).

2.4. *Un autre membre propose d'ajouter au point 3 un alinéa qui prévoit que la compétence des Communautés et des Régions doit également s'accorder avec la réalité politique internationale (point de vue partagé par un autre intervenant). Contrairement à l'intervenant précédent, il estime que le Sénat est à sa place au point 4 et qu'il peut jouer un rôle dans le règlement des conflits d'opportunité.*

2.5. *En ce qui concerne le point 5, plusieurs intervenants estiment qu'il conviendrait de donner à cette disposition une formulation plus explicite et plus large en précisant les conditions et la procédure de mise en oeuvre de ces mécanismes ainsi que leurs effets.*

*
* *

3) *Réunion du 26 mars 1990 (sur la base du texte de synthèse adapté, figurant ci-dessous)*

3.1. *Texte de synthèse adapté*

« 1. *La répartition des compétences sur le plan interne a des prolongements au niveau international (sous réserve de ce qui est indiqué au point 2).*

2. *Dans le domaine de leurs compétences, les Communautés et les Régions (suivant une opinion, seulement les Communautés) doivent être habilitées, sur base du principe général de leur autonomie, à négocier et à conclure des traités internationaux, ce qui implique une modification de l'article 68.*

2.1. *Les Exécutifs seraient compétents pour la ratification des traités.*

2.2. *Les Conseils seraient compétents pour donner leur assentiment dans la mesure où celui-ci est nécessaire.*

Un point de vue est exprimé selon lequel, outre l'assentiment donné par les Conseils, le Sénat devrait à la double majorité donner également son assentiment, en vue d'engager l'Etat sur le plan international.

3. *La compétence des Régions et des Communautés en matière de traités internationaux doit s'harmoniser avec :*

- *la compétence de l'Etat en matière de politique étrangère;*
- *les exigences du droit international public;*
- *la réalité politique internationale.*

4. *Des mécanismes doivent être mis au point afin de coordonner la compétence des Communautés et des Régions en matière de traités internationaux et la compétence du Pouvoir central en matière de politique étrangère.*

De voorgestelde regeling gaat van een eenvoudige kennisgeving tot de toekenning aan de centrale overheid van de bevoegdheid — eventueel in de gevallen die beperkend worden opgesomd in de Grondwet of in een met een bijzondere meerderheid goedgekeurde wet — om het sluiten van een verdrag door de Gemeenschappen of de Gewesten te verhinderen.

Men is het er algemeen over eens dat in geval van conflict tussen de Gemeenschappen en Gewesten enerzijds en de centrale overheid anderzijds, het conflict, naar gelang van de aard ervan (bevoegdheidsconflict of conflict over de raadzaamheid om een verdrag te sluiten), aan een van de volgende colleges moet worden voorgelegd :

- het Arbitragehof,
- het Overlegcomité,
- de Interministeriële Conferentie,
- de Senaat.

Volgens sommigen zouden de conflicten een minder scherpe vorm aannemen, mochten de Gemeenschappen en Gewesten nauwer bij de onderhandeling over de internationale verdragen worden betrokken.

5. In geval een Gemeenschap of een Gewest zijn internationale verbintenissen of Gemeenschapsrichtlijnen niet nakomt, kan de Staat op internationaal-rechtelijk vlak worden aangesproken.

Bijgevolg moet de Staat de nodige middelen krijgen om zijn taak ter zake naar behoren te kunnen vervullen en aan de niet-naleving door de Gemeenschappen en de Gewesten een einde te maken :

- een evocatierecht;
- een substitutierecht;
- een schorsingsrecht;
- een injunctierecht.

5.1. De voorstanders van een substitutierecht koppelen daaraan verscheidene voorwaarden :

— het substitutierecht kan maar uitgeoefend worden nadat tegen het nalatige Gewest of de Gemeenschap een aanmaningsprocedure is ingesteld;

— het substitutierecht kan maar worden uitgeoefend nadat de nalatigheid van een Gewest of een Gemeenschap door een rechtscollege is vastgesteld, alle termijnen verstreken en alle overlegprocedures uitgeput zijn;

— de kosten voortvloeiend uit de substitutie moeten door de Gemeenschap of het Gewest worden gedragen;

— de substitutie mag niet tot gevolg hebben dat de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest zijn bevoegdheid definitief verliest (de Raden behouden dus het recht om de nationale wet later bij decreet te wijzigen, mits het decreet niet in strijd is met de Europese (internationale) richtlijn).

Sommigen vinden dat dit substitutierecht door de Senaat moet worden uitgeoefend.

5.2. Anderen dan weer hebben een regresvordering voorgesteld (waardoor de Staat het bedrag van de schadeloosstelling die hij wegens een internationaal-

Les mécanismes proposés vont de la simple information à la reconnaissance au Pouvoir central du pouvoir — éventuellement dans des cas limitativement énumérés dans la Constitution ou dans une loi à majorité spéciale — d'empêcher la conclusion d'un traité par les Communautés et les Régions.

Un large consensus se dégage pour qu'en cas de conflit entre les Communautés et les Régions d'une part, le Pouvoir central d'autre part, le conflit soit soumis à une autorité qui pourrait être, en fonction de la nature du conflit (conflit de compétence ou conflit relatif à l'opportunité de conclure un traité) :

- la Cour d'Arbitrage,
- le Comité de concertation,
- la Conférence interministérielle,
- le Sénat.

L'association plus complète des Communautés et des Régions à la négociation des accords internationaux devrait, suivant certains, atténuer les conflits.

5. Dans le cas où une Communauté ou une Région ne respecterait pas ses engagements internationaux ou des directives communautaires, l'Etat pourrait voir sa responsabilité engagée sur le plan du droit international. Dès lors, des moyens doivent lui être reconnus afin qu'il puisse assumer sa responsabilité et mettre fin aux manquements des communautés et des régions :

- mécanisme d'évocation;
- mécanisme de substitution;
- mécanisme de suspension;
- mécanisme d'injonction.

5.1. Ceux qui se déclarent en faveur de l'octroi d'un droit de substitution le subordonnent à une ou plusieurs conditions :

— le droit de substitution ne pourrait être exercé qu'après mise en demeure de la Région ou de la Communauté en défaut;

— le droit de substitution ne pourrait être exercé qu'après la constatation de la carence de la Communauté ou de la Région par une juridiction, l'expiration de tous les délais et l'épuisement de toutes les procédures de concertation;

— les dépenses résultant de la substitution devraient être supportées par la Communauté ou par la Région;

— la substitution ne pourrait avoir pour conséquence que la Communauté ou la Région concernée perde définitivement sa compétence (les Conseils conserveraient donc le droit de modifier ultérieurement par décret la loi nationale, à condition que le décret ne soit pas contraire à la directive européenne (internationale)).

Ce droit de substitution, pour certains, serait exercé par le Sénat.

5.2. Certains ont suggéré une action récursoire (qui permettrait à l'Etat de répéter auprès de l'entité fédérée en défaut le montant de l'indemnité qu'il aurait versée

rechtelijke veroordeling heeft betaald, op de schuldige deelstaat kan verhalen). »

*
* *

3.2. *Een lid heeft twijfels bij een mechanisme dat de Raden in staat stelt een nationale wet bij decreet te wijzigen.* Wat eigenlijk bedoeld wordt, is dat de nationale wet vervalt (haar impact verliest) als de Gewesten en Gemeenschappen door het uitvaardigen van een decreet hun verplichtingen nakomen.

Spreker voegt eraan toe dat de bewuste wet alleen vervalt ten aanzien van de Gemeenschap of het Gewest dat het decreet heeft uitgevaardigd. Hij merkt op dat het niet uitgesloten is dat een decreet wordt uitgevaardigd dat de Europese (internationale) norm slechts « ten dele » omzet, maar hij vindt het niet noodzakelijk daar in detail op in te gaan in deze tekst.

3.3. *De Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen* merkt op dat een nationale wet die wordt uitgevaardigd in het kader van dat substitutiemechanisme, omdat een Gewest of Gemeenschap in gebreke blijft, eigenlijk *geen echte nationale wet* is, maar een soort « substitutiedecreet ». Zodra het deelgebied dat normaal gezien bevoegd is, zelf een decreet uitvaardigt, wordt dat « substitutiedecreet » gewijzigd en/of uitgeschakeld.

De voorzitter stelt voor te spreken van een « substitutienorm ».

3.4. *Een lid* beklemtoont dat zijn fractie niet wenst dat die substitutienorm een echte wet zou zijn. Daarom ook heeft zijn fractie voorgesteld dat het *substitutierecht uitsluitend zou worden uitgeoefend door de Senaat*, met andere woorden door één Kamer, die de belangen van de Gewesten en Gemeenschappen vertegenwoordigt en die *gedurende een bepaalde tijd* in de plaats treedt van de Gemeenschap of het Gewest dat in gebreke blijft. Het is volgens hem onnodig te stellen dat het decreet dat later door een Gemeenschap of Gewest wordt uitgevaardigd, « niet strijdig mag zijn met de Europese richtlijn », omdat *de rechtbanken en het Europees Hof van Justitie* daar later wel zullen over oordelen.

3.5. *Een lid* vreest dat de tekst aanleiding zal geven tot misverstanden. In de tweede paragraaf van punt 5 worden immers 4 « mechanismen » opgesomd ; de in punt 5.1. opgesomde voorwaarden slaan echter uitsluitend op het « substitutiemechanisme », hoewel ze naar zijn mening ook van toepassing moeten zijn op onder meer het evocatiemechanisme. Het zou dus beter zijn te stellen dat — *welk ook het mechanisme weze* — aan die vier voorwaarden moet worden voldaan.

par suite d'une condamnation judiciaire internationale). »

*
* *

3.2. *Un membre* doute de l'opportunité d'instaurer un mécanisme permettant aux Conseils de modifier une loi nationale par voie de décret. Ce qui est visé en fait, c'est que la loi nationale devienne caduque (sans effet) lorsque les Régions et Communautés, par la promulgation d'un décret, remplissent leurs obligations.

L'intervenant ajoute que la loi en question ne serait caduque qu'à l'égard de la Communauté ou la Région qui aurait promulgué le décret. Il fait observer qu'il n'est pas exclu que soit promulgué un décret qui ne transpose que « partiellement » la norme européenne (internationale), mais il n'estime pas nécessaire d'approfondir cette question dans le texte à l'examen.

3.3. *Le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles* souligne qu'une loi nationale, promulguée dans le cadre d'un mécanisme de substitution, parce qu'une Région ou une Communauté ne remplit pas ses obligations, n'est pas, en fait, une véritable loi nationale, mais plutôt une espèce de décret de substitution. Ce dernier sera modifié et/ou annulé dès que l'entité fédérée normalement compétente aura elle-même promulgué un décret.

Le président propose le terme de « norme de substitution ».

3.4. *Un membre* souligne que son groupe ne souhaite pas que cette norme de substitution soit une loi à part entière. C'est la raison pour laquelle son groupe a proposé que le droit de substitution soit exercé exclusivement par le Sénat, c'est-à-dire par une seule assemblée, qui représente les intérêts des Régions et des Communautés et qui se substitue, pendant un certain temps, à la Communauté ou à la Région qui manque à ses obligations. L'intervenant estime qu'il n'est pas nécessaire de préciser que le décret qui est adopté ultérieurement par une Communauté ou une Région « ne peut être contraire à la directive européenne », puisque les tribunaux et la Cour de Justice des Communautés européennes pourront juger plus tard de la conformité du décret.

3.5. *Un membre* craint que le texte provoque des malentendus. Le deuxième paragraphe du point 5 énumère en effet 4 « mécanismes », cependant que les conditions énumérées au point 5.1 concernent exclusivement le « mécanisme de substitution », alors qu'elles devraient aussi, selon lui, s'appliquer notamment au mécanisme d'évocation. Il serait dès lors préférable de préciser que, quelque soit le mécanisme, il doit être satisfait à ces quatre conditions.

Volgens een ander lid is het niet zinvol de voorwaarden ook toepasselijk te maken op het schorsings- en injunctierecht.

Dat standpunt wordt weerlegd door de hogervernoemde spreker, die niet inziet waarom de nationale overheid zonder overleg of ruggespraak met de betrokken Gemeenschappen of Gewesten een schorsingsrecht zou kunnen uitoefenen.

De commissie besluit rekening te houden met die opmerking en de voorwaarden te veralgemenen tot de vier mechanismen.

3.6. Een lid betreurt dat uit de synthesesnota een paragraaf is weggelaten, namelijk *de mogelijkheid voor een Gemeenschap of Gewest om zich tegen de Staat te keren indien die in gebreke blijft (een soort « omgekeerd substitutierecht »)*. In sommige andere staten bestaat zo een systeem : zo bezitten de Italiaanse regio's over een evocatierecht waarop zij zich kunnen beroepen indien de Staat in gebreke blijft.

Diverse leden onderstrepen dat het om een minderheidsstandpunt gaat, maar ze zijn er niet tegen gekant dat daar melding van wordt gemaakt in de synthesesnota.

Een ander lid is volledig gekant tegen een « omgekeerd substitutiemechanisme ».

De reden waarom de nationale staat zich op een injunctie- en/of substitutiemechanisme moet kunnen beroepen, is dat *de nationale staat ten aanzien van de EG (en de internationale gemeenschap) aansprakelijk blijft voor de tekortkomingen van de Gemeenschappen en Gewesten. Het omgekeerde is echter niet het geval*, zodat een « omgekeerd substitutierecht » veel te ver gaat. Indien de belangen van de Gemeenschappen en/of Gewesten worden geschaad door de Staat, dan moeten zij maar de zaak aanhangig maken bij de bevoegde rechtbank.

Het eerstgenoemde lid geeft toe dat de voorgaande spreker uit strikt volkenrechtelijk oogpunt gelijk heeft : de deelstaten kunnen inderdaad niet in de plaats treden van de nationale staat, omdat zij niet worden erkend in het volkenrecht. Toch heeft de ervaring (cf. Italië) aangetoond dat hun belangen kunnen worden geschaad. Het beginsel van de autonomie aan de deelgebieden vereist bijgevolg dat er in een of ander « omgekeerd beschermingsmechanisme » wordt voorzien.

Spreker gaat akkoord met het voorstel van de Voorzitter, om in de synthese gewoonweg te vermelden dat voorgesteld wordt een mechanisme te ontwerpen waardoor de deelgebieden kunnen optreden indien zij menen dat de nationale staat zijn verplichtingen niet nakomt.

*
* *

Un autre membre estime qu'il ne serait pas judicieux d'appliquer également ces conditions au droit de suspension et d'injonction.

Ce point de vue est réfuté par l'intervenant précédent, qui ne voit pas pourquoi le pouvoir national pourrait exercer un droit de suspension sans concertation avec les Communautés ou Régions concernées.

La Commission décide de tenir compte de cette dernière remarque et d'étendre les conditions aux quatre mécanismes.

3.6. Un membre déplore que l'on ait supprimé un paragraphe dans la note de synthèse, plus précisément celui qui prévoit *la possibilité, pour une Communauté ou une Région, de se retourner contre l'Etat défaillant (une sorte de « droit de substitution inversé »)*. Un tel système existe dans certains pays : ainsi, en Italie, les régions possèdent un droit d'évocation dont elles peuvent faire usage lorsque l'Etat ne respecte pas ses engagements.

Plusieurs membres soulignent que ce point de vue est celui d'une minorité, mais ils ne s'opposent pas à ce qu'il en soit fait état dans la note de synthèse.

Un autre membre est radicalement opposé au « mécanisme de substitution inversé ».

L'Etat national doit pouvoir recourir à un mécanisme d'injonction et/ou de substitution parce qu'il est responsable envers la Communauté européenne et la communauté internationale des manquements des Communautés et des Régions. L'inverse n'étant pas vrai, ce serait aller beaucoup trop loin que de reconnaître aux Communautés et Régions un droit de substitution inversé. Si l'Etat porte atteinte aux intérêts des Communautés et/ou des Régions, il suffira à celles-ci de porter l'affaire devant le tribunal compétent.

Le premier membre cité reconnaît que l'intervenant précédent a raison si l'on considère la question strictement du point de vue du droit international. Les entités fédérées ne peuvent en effet se substituer à l'Etat national, étant donné qu'elles ne sont pas reconnues en droit international. L'expérience a cependant montré (cf. l'Italie) que leurs intérêts peuvent être lésés. Le principe de l'autonomie des entités fédérées nécessite dès lors l'instauration d'un « mécanisme de protection inverse ».

L'intervenant accepte la proposition du président de mentionner simplement dans la synthèse qu'il est proposé de mettre au point un mécanisme permettant aux entités fédérées d'agir si elles estiment que l'Etat national ne respecte pas ses obligations.

*
* *

4) De Commissie hecht haar goedkeuring aan de onderstaande synthesesetekst :

« De internationale verdragen

1. De bevoegdheidsverdeling op binnenlands vlak heeft gevolgen op internationaal vlak (onder voorbehoud van wat in punt 2 wordt aangegeven).

2. Binnen hun bevoegdheidssfeer moeten de Gemeenschappen en de Gewesten (volgens een bepaalde opvatting, alleen de Gemeenschappen) gemachtigd worden om, op grond van het algemene beginsel van hun autonomie, over internationale verdragen te onderhandelen en zulke verdragen te sluiten, wat impliceert dat artikel 68 van de Grondwet wordt gewijzigd.

2.1. De Executieven zouden bevoegd zijn om verdragen te bekrachtigen.

2.2. De Raden zouden bevoegd zijn om hun instemming te geven voor zover die is vereist.

Volgens een andere zienswijze zou, benevens de instemming van de Raden, ook de Senaat met een dubbele meerderheid zijn instemming moeten geven, om aldus de Staat op internationaal vlak te verbinden.

3. De bevoegdheid van de Gewesten en de Gemeenschappen inzake internationale verdragen moeten harmoniëren met :

— de bevoegdheid van de Staat inzake buitenlands beleid;

— de vereisten van het internationaal publiek recht;

— de internationale politieke praktijk.

4. Er moet een regeling worden getroffen om de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten inzake internationale verdragen en de bevoegdheid van de centrale overheid inzake buitenlands beleid op elkaar af te stemmen.

De voorgestelde regeling gaat van een eenvoudige kennisgeving tot de toekenning aan de centrale overheid van de bevoegdheid — eventueel in de gevallen die beperkend worden opgesomd in de Grondwet of in een met een bijzondere meerderheid goedgekeurde wet — om het sluiten van een verdrag door de Gemeenschappen of de Gewesten te verhinderen. Men is het er algemeen over eens dat in geval van conflict tussen de Gemeenschappen en Gewesten enerzijds en de centrale overheid anderzijds, het conflict, naar gelang van de aard ervan (bevoegdheidsconflict of conflict over de raadzaamheid om een verdrag te sluiten), aan een van de volgende organen moet worden voorgelegd :

— het Arbitragehof,

— het Overlegcomité,

— de Interministeriële Conferentie,

— de Senaat.

Volgens sommigen zouden de conflicten een minder scherpe vorm aannemen, mochten de Gemeenschappen en Gewesten nauwer bij de onderhandeling over de internationale verdragen worden betrokken.

5. In geval een Gemeenschap of een Gewest zijn internationale verbintenissen of E.G.-richtlijnen niet

4) La Commission approuve la note de synthèse suivante :

« Les traités internationaux

1. La répartition des compétences sur le plan interne a des prolongements au niveau international (sous réserve de ce qui est indiqué au point 2).

2. Dans le domaine de leurs compétences, les Communautés et les Régions (suivant une opinion, seulement les Communautés) doivent être habilitées, sur base du principe général de leur autonomie, à négocier et à conclure des traités internationaux, ce qui implique une modification de l'article 68 de la Constitution.

2.1. Les Exécutifs seraient compétents pour la ratification des traités.

2.2. Les Conseils seraient compétents pour donner leur assentiment dans la mesure où celui-ci est nécessaire.

Un point de vue est exprimé selon lequel, outre l'assentiment donné par les Conseils, le Sénat devrait à la double majorité donner également son assentiment, en vue d'engager l'Etat sur le plan international.

3. La compétence des Régions et des Communautés en matière de traités internationaux doit s'harmoniser avec :

— la compétence de l'Etat en matière de politique étrangère;

— les exigences du droit international public;

— la pratique politique internationale.

4. Des mécanismes doivent être mis au point afin de coordonner la compétence des Communautés et des Régions en matière de traités internationaux et la compétence du Pouvoir central en matière de politique étrangère.

Les mécanismes proposés vont de la simple information à la reconnaissance au Pouvoir central du pouvoir — éventuellement dans des cas limitativement énumérés dans la Constitution ou dans une loi à majorité spéciale — d'empêcher la conclusion d'un traité par les Communautés et les Régions. Un large consensus se dégage pour qu'en cas de conflit entre les Communautés et les Régions d'une part, et le Pouvoir central d'autre part, le conflit soit soumis à une autorité qui pourrait être, en fonction de la nature du conflit (conflit de compétence ou conflit relatif à l'opportunité de conclure un traité) :

— la Cour d'arbitrage,

— le Comité de concertation,

— la Conférence interministérielle,

— le Sénat.

L'association plus complète des Communautés et des Régions à la négociation des accords internationaux devrait, suivant certains, atténuer les conflits.

5. Dans le cas où une Communauté ou une Région ne respecterait pas ses engagements internationaux ou

nakomt, kan de Staat op internationaalrechtelijk vlak worden aangesproken. Bijgevolg moet de Staat de nodige middelen krijgen om zijn taak terzake naar behoren te kunnen vervullen en aan de niet-naleving door de Gemeenschappen en Gewesten een einde te maken :

- een evocatiemechanisme,
- een substitutiemechanisme,
- een schorsingsmechanisme,
- een injunctiemechanisme.

5.1. Welk ook het mechanisme weze, de Commissie is het erover eens dat er verscheidene voorwaarden aan moeten worden gekoppeld :

— *het mechanisme kan maar uitgeoefend worden nadat tegen het nalatige Gewest of de Gemeenschap een aanmaningsprocedure is ingesteld;*

— *het mechanisme kan maar worden uitgeoefend nadat de nalatigheid van een Gewest of een Gemeenschap door een rechtscollège is vastgesteld, alle termijnen verstreken en alle overlegprocedures uitgeput zijn;*

— *de kosten voortvloeiend uit de substitutie moeten door de Gemeenschap of het Gewest worden gedragen;*

— *het mechanisme mag niet tot gevolg hebben dat de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest zijn bevoegdheid definitief verliest (de Raden behouden dus het recht om zelf bij decreet de Europese regel om te zetten, wat tot gevolg zou hebben dat de bewuste substitutienorm doelloos wordt).*

Sommigen vinden dat dit mechanisme alleen door de Senaat moet worden uitgeoefend.

Eén voorstel voorziet in een mechanisme wanneer de Staat verzuimt internationale verbintenissen uit te voeren, ten gevolge waarvan de deelgebieden schade lijden.

5.2. Sommigen hebben een regresvordering voorgesteld (waardoor de Staat het bedrag van de schade-loosstelling die hij wegens een internationaalrechtelijke veroordeling heeft betaald, op de schuldige deelstaat kan verhalen). »

*
* *

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd op maandag 23 april 1990.

De Rapporteurs,

H. CANDRIES (K)
E. CEREXHE (S)
F. ERDMAN (S)
H. SIMONS (K)

De Voorzitters,

F. SWAELEN (S)
Ch.-F. NOTHOMB (K)

des directives communautaires, l'Etat pourrait voir sa responsabilité engagée sur le plan du droit international. Dès lors, des moyens doivent lui être reconnus afin qu'il puisse assumer sa responsabilité et mettre fin aux manquements des Communautés et des Régions :

- *un mécanisme d'évocation;*
- *un mécanisme de substitution;*
- *un mécanisme de suspension;*
- *un mécanisme d'injonction.*

5.1. Quel que soit le mécanisme, la Commission est d'accord de le subordonner à une ou plusieurs conditions :

— *le mécanisme ne pourrait être exercé qu'après mise en demeure de la Région ou de la Communauté en défaut;*

— *le mécanisme ne pourrait être exercé qu'après la constatation de la carence de la Communauté ou de la Région par une juridiction, l'expiration de tous les délais et l'épuisement de toutes les procédures de concertation;*

— *les dépenses résultant de la substitution devraient être supportées par la Communauté ou par la Région;*

— *le mécanisme ne pourrait avoir pour conséquence que la Communauté ou la Région concernée perde définitivement sa compétence (les Conseils conserveraient donc le droit de transposer eux-mêmes par décret la règle européenne, ce qui aurait pour effet que la norme de substitution en cause deviendrait sans objet).*

Ce mécanisme, pour certains, serait exercé par le seul Sénat.

Une proposition prévoit un mécanisme, au cas où l'Etat négligerait de respecter des engagements internationaux et que les entités fédérées s'en trouveraient lésées.

5.2. Certains ont suggéré une action récursoire (qui permettrait à l'Etat de répéter auprès de l'entité fédérée en défaut le montant de l'indemnité qu'il aurait versée par suite d'une condamnation judiciaire internationale). »

*
* *

Ce rapport a été approuvé à l'unanimité, le lundi 23 avril 1990.

Les Rapporteurs,

H. CANDRIES (C)
E. CEREXHE (S)
F. ERDMAN (S)
H. SIMONS (C)

Les Présidents,

F. SWAELEN (S)
Ch.-F. NOTHOMB (C)

BIJLAGE

**Secretariaat-generaal van de Raad
Juridische dienst**

NOTA

Vertegenwoordiging van de Lid-Staten in de Raad

Tijdens de beperkte vergadering van het Comité van de Permanente Vertegenwoordigers, die plaatsvond op 17 mei 1989, op het einde van de ochtend, heeft de vertegenwoordiger van Duitsland meegedeeld dat Duitsland tijdens de « Cultuur »-Raad van 18 mei zou worden vertegenwoordigd door de Cultuurminister van de deelstaat Rheinland-Pfalz, tevens voorzitter van de Vaste Conferentie van de Ministers van Cultuur van de Länder in Duitsland.

De juridische dienst van de Raad heeft eraan herinnerd dat de Raad krachtens artikel 2 van het Fusieverdrag van 1965 (vroeger artikel 146 van het EEG-Verdrag) is samengesteld uit leden van de regeringen van de Lid-Staten, en dus ofwel uit Ministers, ofwel uit Staatssecretarissen van de nationale regeringen.

Natuurlijk is het zo dat krachtens artikel 4 van het reglement van orde van de Raad, ieder lid van de Raad dat niet aan een vergadering kan deelnemen, zich kan laten vervangen.

Het recht op vervanging behelst evenwel niet de uitoefening van het stemrecht, wanneer de plaatsvervanger geen lid is van de nationale regering van een Lid-Staat.

Het stemrecht van de betrokken Lid-Staten zal dan ook aan een lid van de Raad moeten worden gedelegeerd, conform de bepalingen van artikel 150 van het EEG-Verdrag waarin wordt gesteld dat « ieder lid van de Raad (...) slechts door één ander lid (kan) worden gemachtigd om namens hem te stemmen. » Dat wordt eveneens in artikel 5, § 3, van het reglement van orde herhaald.

Uit al die bepalingen vloeit voort dat de vertegenwoordiger van Duitsland in de « Cultuur »-Raad van 18 mei 1989, die geen lid van de Bondsregering is, het stemrecht van Duitsland zal moeten uitoefenen via een lid van de Raad dat een andere Lid-Staat vertegenwoordigt. Anders gezegd zal hij niet bij de zes leden van de Raad kunnen worden gerekend wier aanwezigheid, rekening houdend met de regels betreffende het delegeren van stemrecht, noodzakelijk is opdat de Raad een beslissing zou kunnen nemen.

ANNEXE

**Secrétariat-général du Conseil
Service Juridique**

NOTE

Représentation des Etats membres au Conseil

Lors de la séance restreinte du COREPER I qui s'est tenue le 17 mai 1989 en fin de matinée, le représentant de l'Allemagne a annoncé que, lors du Conseil « Culture » du 18 mai, l'Allemagne serait représentée par le Ministre de la Culture du Land de Rhénanie-Palatinat, président de la Conférence permanente des Ministres de la Culture des Länder d'Allemagne.

Le Service Juridique du Conseil a rappelé que, en vertu de l'article 2 du Traité de fusion de 1965 (ancien article 146 du Traité CEE), le Conseil est formé par des membres des gouvernements des Etats membres, soit des Ministres ou Secrétaires d'Etat des gouvernements nationaux.

Certes, en vertu de l'article 4 du *règlement intérieur du Conseil*, chaque membre du Conseil empêché d'assister à une session peut se faire représenter.

Cependant, le pouvoir de représentation ainsi autorisé ne peut pas comporter l'exercice de droit de vote lorsqu'il est conféré à une personnalité qui n'est pas membre de Gouvernement national d'un Etat membre.

Dès lors, le droit de vote de l'Etat membre en cause devra être délégué à un membre du Conseil, conformément aux dispositions de l'article 150 du Traité CEE, aux termes desquelles « en cas de vote, chaque membre du Conseil peut recevoir délégation d'un seul des autres membres », ce que rappelle également l'article 5, § 3 du *règlement intérieur*.

Il découle de l'ensemble de ces dispositions que le représentant de l'Allemagne au Conseil « Culture » du 18 mai 1989, qui n'est pas membre de Gouvernement fédéral, devra exercer le droit de vote de l'Allemagne par l'intermédiaire d'un membre du Conseil représentant un autre Etat membre. Autrement dit, il ne pourra pas être compté parmi les six Membres du Conseil dont la présence, compte tenu des règles concernant la délégation de vote, est nécessaire pour permettre une prise de décision par le Conseil.