

1167 / 6 - 89 / 90 (Kamer)
935 / 6 (1989 - 1990) (Senaat)

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat

GEWONE ZITTING 1989-1990

9 JULI 1990

AANVULLEND VERSLAG (*)

betreffende

DE INTERNATIONALE BETREKKINGEN

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

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER CEREXHE

(1) Hebben deelgenomen aan de werkzaamheden 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, Lallemant (S), Mevr.
Onkelinx.
S.P. HH. Erdman (S), Seeuws (S), Van der Maelen
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 zes ver-
slagen:

— Eerste verslag « De hervorming van de parlementaire instel-
lingen 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 », uitge-
bracht door de heer Collignon en Mevr. Neyts-Uyttebroeck (Stuk
Senaat n° 935 / 4, 1989-1990 / Stuk Kamer n° 1167 / 4 - 89 / 90);

— Aanvullend verslag « De hervorming van de parlementaire
instellingen in haar geheel », uitgebracht door de heer Leemans
(Stuk Senaat n° 935 / 5, 1989-1990 / Stuk Kamer n° 1167 / 5 - 89 / 90);

— Aanvullend verslag « Internationale betrekkingen », uitge-
bracht door de heer Cerexhe (Stuk Kamer n° 1167 / 6 - 89 / 90 / Stuk
Senaat n° 935 / 6, 1989-1990).

1167 / 6 - 89 / 90 (Chambre)
935 / 6 (1989 - 1990) (Sénat)

Chambre des Représentants et Sénat de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

9 JUILLET 1990

RAPPORT COMPLEMENTAIRE (*)

concernant

LES RELATIONS INTERNATIONALES

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

PAR
M. CEREXHE

(1) Ont participé aux travaux 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, Lallemant (S), Mme
Onkelinx.
S.P. MM. Erdman (S), Seeuws (S), Van der Maelen.
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.

(*) Six 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);

— Rapport complémentaire « L'ensemble de la réforme des
institutions parlementaires », fait par M. Leemans (Doc. Sénat
n° 935 / 5, 1989-1990 / Doc. Chambre n° 1167 / 5 - 89 / 90);

— Rapport complémentaire « Relations internationales »,
fait par M. Cerexhe (Doc. Chambre n° 1167 / 6 - 89 / 90 / Doc. Sénat
n° 935 / 6, 1989-1990).

I. — INLEIDING VAN DE RAPPORTEUR

Ter inleiding van de discussie geeft *de rapporteur* een uiteenzetting die hij uitsluitend beperkt tot het probleem van de bevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten om internationale verdragen af te sluiten in aangelegenheden die tot hun exclusieve bevoegdheid behoren, met uitsluiting van de verdragen in verband met gemengde bevoegdheden waarvoor in andere procedures dient te worden voorzien. Het ligt voor de hand dat de problematiek van de internationale betrekkingen ruimer is en meer bepaald slaat op de internationale en diplomatieke vertegenwoordiging, de kwestie van de stemmingen in de internationale organisaties en de uitwerking van de communautaire richtlijnen.

Uit de opmerkingen van de leden blijkt dat men voor het sluiten van een internationaal verdrag vijf fasen kan onderscheiden.

Eerste fase : de principes. Zijn de Gemeenschappen en Gewesten bevoegd om internationale verdragen te sluiten?

Op een enkele fractie na, die enig voorbehoud maakt, kan men stellen dat alle leden het erover eens zijn dat Gemeenschappen en Gewesten de bevoegdheid moeten hebben om internationale verdragen te sluiten en dat artikel 68 van de Grondwet derhalve met het oog op een dergelijke machtiging dient te worden gewijzigd.

Het enige voorbehoud dat gemaakt wordt, heeft betrekking op de Gewesten en betreft niet het beginsel, maar houdt gedeeltelijk verband met het feit dat de bevoegdheid van de Europese Gemeenschappen in gewestelijke aangelegenheden eigenlijk geen ruimte laat voor de uitoefening van een gelijkaardige bevoegdheid door de Gewesten.

Tweede fase : de Gemeenschappen en Gewesten dienen de centrale Staat vooraf in te lichten teneinde de bevoegdheid van die Staat met betrekking tot het buitenlands beleid te garanderen.

Alle fracties zijn voorstander van die voorafgaande informatie.

Toch rees de vraag wat de gevolgen van die informatie zouden moeten zijn en diende ter zake een onderscheid te worden gemaakt. Ofwel verzet de centrale Staat er zich niet tegen dat de Gemeenschap of het Gewest internationale onderhandelingen aanknopen en in dat geval zijn er geen moeilijkheden. Ofwel oppert de centrale Staat bezwaren; uit alle opmerkingen blijkt dat het verzet van de Staat in dat geval schorsende kracht zou moeten hebben; men zal een tijd lang naar een oplossing van het geschil kunnen zoeken.

Derde fase : welke procedure wordt gehanteerd en welke instanties moeten het geschil beslechten?

Uit de discussie kan, volgens de rapporteur, worden opgemaakt dat er twee soorten geschillen bestaan.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DU RAPPORTEUR

En guise d'introduction au débat, *le rapporteur* a fait un exposé qu'il a limité au seul problème de la compétence des Communautés et des Régions de conclure des traités internationaux, dans les matières relevant de leur compétence exclusive, à l'exclusion des traités qui concernent les compétences mixtes, pour lesquels d'autres procédures doivent être prévues. Il est évident que la problématique des relations internationales est plus vaste et concerne plus particulièrement la représentation internationale et diplomatique, le problème des votes dans les organisations internationales, et l'élaboration des directives communautaires.

Sur base des interventions des différents membres, on peut distinguer cinq phases dans la conclusion d'un traité international.

1^{re} phase : Au niveau du principe. Les Communautés et les Régions ont-elles la capacité de conclure des traités internationaux?

Sous réserve de l'intervention d'un seul groupe, on peut confirmer que tous les membres se sont exprimés pour reconnaître que les Communautés et les Régions devront avoir la capacité de conclure des traités internationaux et qu'il est dès lors nécessaire de modifier l'article 68 de la Constitution, dans le sens d'une telle habilitation.

Une seule réserve a été exprimée en ce qui concerne les Régions; elle ne concerne pas le principe mais tient en partie au fait que la compétence des Communautés européennes dans les matières régionales ne laisse en réalité aucune place à l'exercice d'une compétence de même nature par les Régions.

2^{ème} phase : la nécessité pour les Communautés et les Régions d'informer préalablement l'Etat central afin de garantir la compétence de celui-ci en matière de politique extérieure.

Tous les groupes se sont exprimés en faveur de cette information préalable.

Toutefois, la question a été posée de savoir quels effets il fallait réserver à cette information. A cet égard, une distinction doit être opérée. Ou bien l'Etat central ne s'oppose pas à ce que la Communauté ou la Région entame les négociations internationales; dans ce cas il n'y a aucun problème. Ou bien l'Etat central a des objections; dans ce cas, il se dégage de l'ensemble des interventions que l'opposition de l'Etat devrait avoir un effet suspensif; un certain laps de temps devrait être consacré à chercher une solution au différend.

3^{ème} phase : quelle est la procédure et quelles sont les autorités chargées de trancher le différend?

Le rapporteur a le sentiment qu'il se dégage des diverses interventions qu'il faut distinguer deux sortes de différends.

Als het om een louter juridisch geschil gaat — met name een bevoegdheidsconflict of indien het toekomstig verdrag waarover de Gemeenschappen of de Gewesten willen onderhandelen strijdig blijkt te zijn met bestaande internationale verbintenissen — is het volgens sommige leden wellicht aan te bevelen dat het Arbitragehof de knoop zou doorhakken.

Er kwamen wel grote meningsverschillen aan het licht en er werden uiteenlopende oplossingen voorgesteld voor conflicten van juridisch-politieke aard die zich voordoen als de Gemeenschappen of Gewesten hun respectieve bevoegdheid niet te buiten gaan maar de centrale Staat, die het buitenlands beleid bepaalt, het overwogen verdrag niet opportuun acht.

Sommige leden menen dat het probleem moet worden voorgelegd aan het Overlegcomité, waar een consensus nodig is, terwijl volgens andere een speciale ministerconferentie het geschil zou moeten beslechten; wat niet betekent dat een verwijzing naar de federale Senaat moet worden uitgesloten.

Vierde fase : de oplossing van het conflict.

Als de Overheid waaraan de moeilijkheid wordt voorgelegd, een akkoord bereikt, is er uiteraard geen probleem.

Over de vraag wat er moet gebeuren als die instantie niet tot een oplossing komt, bestaan er afwijkende opvattingen.

Sommigen menen dat de Gemeenschappen en Gewesten in dat geval opnieuw vrij moeten kunnen optreden en hun bevoegdheden ten volle uitoefenen. Anderen maakten enig voorbehoud en sloten in sommige gevallen het veto van de centrale Overheid niet uit.

Vijfde fase : Verantwoordelijkheid in geval van niet-naleving door de Gemeenschappen en Gewesten van een internationale verbintenis, inclusief de niet-naleving van een communautaire richtlijn.

Wat althans de richtlijnen betreft, blijken alle leden het erover eens te zijn dat de centrale Staat zich niet aan zijn verantwoordelijkheid kan onttrekken wanneer een Gemeenschap of een Gewest zijn internationale verbintenissen niet nakomt.

De centrale Staat kan in geen geval aanvoeren dat hij grondwettelijk niet bevoegd is.

Uit de daarop volgende bespreking blijkt dat de leden het eens kunnen zijn met een vervangingsprocedureregeling, die echter aan een aantal voorwaarden onderworpen zou zijn :

1. De deelstaten moeten door de centrale Overheid vooraf aangemaand zijn om hun internationale verplichtingen na te komen.

2. De Staat tegen wie een geding is aangespannen, zou het Gewest of de Gemeenschap die zijn of haar verplichtingen niet nakomt, bij de zaak moeten oproepen.

3. De aan de centrale Staat toegekende vervangingsbevoegdheid zou beperkt en tijdelijk moeten zijn: indien de Gemeenschap of het Gewest zich op een

S'il s'agit d'un différend strictement juridique — notamment s'il s'agit d'un problème de compétence ou si le futur traité que les Communautés ou les Régions veulent négocier est en contradiction avec des engagements internationaux — certains membres ont envisagé une intervention de la Cour d'arbitrage.

S'il s'agit d'un conflit juridico-politique — la Communauté ou la Région restant dans la sphère de sa compétence mais l'Etat central estimant, au nom de sa compétence en matière de politique étrangère, que le traité envisagé est inopportun — des divergences importantes sont apparues et diverses solutions ont été proposées.

Certains membres estiment que le problème devrait être soumis au Comité de concertation où un consensus est requis, pour d'autres, une conférence ministérielle ad hoc devrait se prononcer sur le différend sans qu'il faille exclure un renvoi au Sénat fédéral.

4^{ème} phase : la solution du conflit.

Il n'y a évidemment pas de problème si l'autorité appelée à résoudre le problème aboutit à un accord.

Si cette autorité n'arrive pas à trouver une solution, des divergences sont apparues.

Si certains ont défendu le point de vue que les Communautés et les Régions peuvent reprendre leur liberté et exercer pleinement leur compétence, d'autres se sont montrés plus réservés, n'excluant pas dans certains cas, un veto du Pouvoir central.

5^{ème} phase : Responsabilité en cas de non-respect par les Communautés et les Régions d'un engagement international, en ce compris le non-respect d'une directive communautaire.

Il apparaît, en ce qui concerne à tout le moins les directives, que tous les membres considèrent que l'Etat central ne peut pas se dérober à sa responsabilité internationale dès lors qu'une Communauté ou une Région ne respecte pas ses engagements internationaux.

L'Etat central ne peut en aucun cas invoquer son incompétence constitutionnelle.

Il ressort des différentes interventions, que les membres sont disposés à accepter un système de procédure de substitution. Toutefois, cette procédure serait conditionnée par un certain nombre d'éléments :

1. Les entités fédérées doivent avoir été mises en demeure par le Pouvoir central de remplir leurs obligations internationales.

2. L'Etat poursuivi devrait appeler à la cause la Communauté ou la Région qui ne respecte pas ses obligations.

3. Le pouvoir de substitution reconnu à l'Etat central devrait être limité et temporaire: si la Communauté ou la Région estime à un moment donné qu'elle

gegeven ogenblik bereid verklaart om de internationale verbintenissen na te leven en daartoe de nodige maatregelen te nemen, krijgt die Gemeenschap of dat Gewest automatisch zijn volledige bevoegdheid terug.

Tot besluit van zijn betoog constateert de rapporteur dat men het op belangrijke punten eens is en dat de voornaamste meningsverschillen enerzijds betrekking hebben op de vraag op welke instantie een beroep moet worden gedaan om een geschil van juridisch-politieke aard bij te leggen en anderzijds op de vraag hoe het geschil moet worden opgelost wanneer geen akkoord mogelijk blijkt te zijn.

II. — BESPREKING

Een lid heeft zijn twijfels omtrent het schorsingsrecht waarover de centrale Staat zou beschikken ten aanzien van de instantie waarop, in geval van een meningsverschil tussen de Gemeenschap of het Gewest enerzijds en de centrale Staat anderzijds, een beroep zou worden gedaan om het geschil bij te leggen. Het lid is van mening dat een eventuele schorsende kracht hoe dan ook in de tijd zou moeten worden beperkt.

Onder verwijzing naar de synthesetekst (zie verslag, Stuk Kamer n° 1167/3 - 89/90, blz. 52), kan het lid niet instemmen met het voorstel van punt 4, om het geschil vooraf aan het oordeel van het Arbitragehof voor te leggen. Dat Hof is daarentegen wel bevoegd om uitspraak te doen ingeval er opgekomen wordt tegen een bekrachtigingswet of -decreet.

Dat geschil kan weliswaar ernstig zijn indien het van politiek-juridische aard is, dus ingeval de centrale Staat tegen het verdrag is gekant, terwijl de Gemeenschap of het Gewest overeenkomstig de eigen bevoegdheden is opgetreden. Het lid is van oordeel dat in dat geval alleen het overlegcomité of een ad hoc-ministercomité bevoegd zou moeten zijn om zich uit te spreken, daareen dergelijk geschil slechts door onderhandelingen tussen de deelgebieden kan worden opgelost. Een dergelijk geschil kan in elk geval niet aan een wetgevende instantie worden opgedragen omdat zulks bijna altijd tot een blokkering zou leiden. Het is overigens onaanvaardbaar dat een orgaan van de centrale Staat — zoals een Senaat met nationale bevoegdheid — nog gemeenschaps- of gewestelijke materies zou kunnen behandelen.

Indien de onderhandelingen niet tot een akkoord leiden, moeten de Grondwet en de bijzondere wet worden toegepast; zulks betekent dat de Gemeenschappen en de Gewesten in het raam van hun respectieve bevoegdheden hun recht om verdragen te sluiten ten volle moeten kunnen uitoefenen. Dat geldt ook voor de twijfels van het lid inzake de schorsende kracht. Het lid verzet zich tegen een vetorecht van de centrale Staat tegen die bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten, wat in strijd zou zijn met artikel 59bis van de Grondwet.

est prête à respecter ses engagements internationaux et à prendre les mesures qui s'imposent, elle retrouve automatiquement l'entière de sa compétence.

En conclusion, le rapporteur constate qu'il y a d'importants points de convergence et que les points de divergence essentiels concernent d'une part la question de savoir quelle est l'autorité appelée à trancher un différend de nature juridico-politique, d'autre part la question de savoir comment résoudre le différend lorsqu'aucun accord n'a pu se dégager.

II. — DISCUSSION

Un membre exprime des doutes quant au droit de suspension dont disposerait l'Etat central et en ce qui concerne l'autorité appelée à intervenir en cas de différend entre la Communauté ou la Région et l'Etat central. Le membre estime qu'un éventuel effet suspensif devrait en tout cas être limité dans le temps.

Se basant sur la note de synthèse (voir rapport, Doc. Chambre n° 1167/3 - 89/90, p. 52), le membre ne peut pas se rallier à la suggestion prévue au point 4, de soumettre préalablement le différend à l'appréciation de la Cour d'arbitrage. Par contre, cette Cour est compétente pour se prononcer en cas de recours contre une loi ou un décret de ratification.

Il est vrai que le différend peut être sérieux lorsqu'il est de nature juridico-politique, c'est-à-dire lorsque l'Etat central s'oppose au traité alors que la Communauté ou la Région est restée dans la sphère de ses compétences. Le membre estime que dans cette hypothèse, seul le comité de concertation ou un comité ministériel ad hoc devrait être compétent pour se prononcer, puisqu'un différend d'une telle nature ne peut être résolu que par des négociations entre les entités. En tout cas, un tel différend ne peut pas être confié à une instance législative, ce qui risque d'aboutir presque chaque fois à un blocage. Il est d'ailleurs inadmissible qu'un organe du pouvoir central — par exemple un Sénat à compétence nationale — puisse encore traiter de problèmes qui concernent des matières communautaires ou régionales.

Si les négociations n'aboutissent pas à un accord, il faudra appliquer la Constitution et la loi spéciale, ce qui veut dire que les Communautés et les Régions exercent pleinement leur pouvoir de conclure des traités dans le cadre de leurs compétences respectives. Ce point de vue justifie en même temps les doutes que le membre a exprimés en ce qui concerne l'effet suspensif: le membre s'oppose à ce que l'Etat central dispose d'un droit de veto à l'égard de cette compétence des Communautés et des Régions; ce droit serait en contradiction avec la disposition de l'article 59bis de la Constitution.

Het lid constateert dat een echte consensus is ontstaan inzake de verantwoordelijkheid van de centrale Staat, met andere woorden inzake het substitutierecht met naleving van de voorwaarden die in de voornoemde synthesesetekst zijn uiteengezet.

Het lid meent voorts dat de in n° 2.2, tweede lid, verwoorde zienswijze eveneens in tegenspraak is met artikel 59*bis* van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet. Als de bevoegdheid van de Gewesten om verdragen te sluiten is erkend, moet die bevoegdheid geregeld worden overeenkomstig de wijze waarop zulks aan de Gemeenschappen werd toegestaan.

Bovendien kan het lid niet instemmen met het standpunt weergegeven in n° 4, tweede lid. De aan de centrale Staat verleende bevoegdheid om het sluiten van een verdrag door een Gemeenschap of een Gewest te verhinderen, is eveneens in strijd met de Grondwet.

Tot slot verklaart hij dat hij, indien de centrale Staat zich verzet, kan instemmen met een opschortende uitwerking, ten einde het aanvatten van onderhandelingen mogelijk te maken.

Het voorstel om een louter juridisch geschil aan het Arbitragehof voor te leggen doet problemen rijzen; zulks zou in elk geval een wijziging van de bijzondere wet op het Arbitragehof vergen. Die procedure zou hoe dan ook binnen een welbepaalde termijn moeten afgehandeld zijn.

Een andere spreker herinnert eraan, in verband met punt 4 van de synthesesetekst, dat een geschil naar aanleiding van een verdrag waarover wordt onderhandeld of dat zal worden gesloten, noodzakelijkerwijs uitvoerende machten tegen elkaar zal opzetten. Dat geschil moet derhalve in het overlegcomité worden besproken omdat dit orgaan de enige instantie is waar de onderscheiden uitvoerende machten elkaar kunnen ontmoeten. Dat comité zou allereerst de aard van het conflict moeten bepalen. Indien het om een juridisch conflict gaat, kan het aan het Arbitragehof worden voorgelegd, op verzoek van het overlegcomité. Indien het daarentegen een politiek probleem is, lijkt het beter dat het overlegcomité zelf het probleem poogt op te lossen.

De vraag rijst echter welke instantie moet optreden indien de onderhandelingen in het overlegcomité niet tot een oplossing leiden.

Het lid meent dat het geschil in dat geval, samen met een eenparig uitgebracht advies, moet worden voorgelegd aan de Senaat, die paritair is samengesteld, dus met 35 nationale senatoren en 35 gemeenschaps- en gewestsenatoren. De Senaat moet het geschil definitief oplossen, eventueel op grond van een nog te bepalen meerderheid.

Het vorige lid acht die oplossing niet bevredigend daar het kan gebeuren dat de vereiste meerderheid niet wordt bereikt. In dat geval blijft er slechts één oplossing over: de toepassing van de Grondwet, die aan de Gemeenschap het recht toekent een verdrag te sluiten. Het recht van de centrale Staat om de zaak op

Le membre constate qu'il existe un réel consensus en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat central, c'est-à-dire le droit de substitution moyennant les conditions énumérées dans la note de synthèse mentionnée ci-dessus.

Le membre estime également que le point de vue repris sous le n° 2.2, deuxième alinéa, est également en contradiction avec l'article 59*bis* de la Constitution et l'article 16 de la loi spéciale. Dès que le pouvoir des Régions de conclure des traités sera reconnu, cette compétence devra être réglée d'une façon analogue à celle reconnue aux Communautés.

En outre, le membre ne peut pas se rallier au point de vue exprimé au n° 4, deuxième alinéa. La reconnaissance au Pouvoir central du pouvoir d'empêcher la conclusion d'un traité par une Communauté ou une Région est contraire à la Constitution.

En conclusion, il déclare être prêt à accepter un effet suspensif lorsqu'il y a opposition de la part de l'Etat, et ce afin de permettre d'entamer des négociations.

L'idée de soumettre un conflit purement juridique à la Cour d'arbitrage pose des problèmes: ceci nécessiterait en tout cas une modification de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage. En toute hypothèse, cette procédure devrait être enfermée dans un délai précis.

En ce qui concerne le point 4 de la note de synthèse, *un autre intervenant* rappelle que, s'il y a un différend à l'occasion d'un traité à négocier ou à conclure, ce différend opposera nécessairement des pouvoirs exécutifs. Le différend doit dès lors être discuté au comité de concertation puisque cet organe est la seule instance où les différents pouvoirs exécutifs peuvent se rencontrer. Ce comité devrait en premier lieu définir la nature du conflit. S'il apparaît que le conflit est de nature juridique, il pourrait être soumis à la Cour d'arbitrage à la demande du comité de concertation. Par contre, s'il s'agit d'un problème politique, il serait indiqué que le comité de concertation essaie de le résoudre.

Toutefois, la question se pose de savoir quelle autorité devrait intervenir si les négociations à l'intérieur du Comité de concertation n'aboutissent pas à une solution.

Le membre estime que dans ce cas, le différend devrait être soumis, accompagné d'un avis pris à l'unanimité, au Sénat, composé de façon paritaire, c'est-à-dire composé de 35 sénateurs nationaux et de 35 sénateurs communautaires et régionaux. Le Sénat devra donner une solution définitive au différend, éventuellement sur base d'une majorité à déterminer.

Le membre précité constate que cette solution n'est pas satisfaisante puisqu'il est possible que la majorité requise ne soit pas atteinte. Dans ce cas, il n'y a qu'une seule solution: appliquer la Constitution, laquelle reconnaît à la Communauté le droit de conclure un traité. D'ailleurs, un droit de suspension ou d'opposi-

te schorten of zich te verzetten is trouwens al in strijd met de Grondwet.

De andere spreker merkt op dat het recht om de buitenlandse politiek te bepalen aan de centrale Staat toekomt. Het gaat dus om een tegenstelling tussen twee grondwettelijke bevoegdheden.

De vorige spreker herinnert eraan dat de centrale Staat in geen geval de Gemeenschap of het Gewest het recht kan ontzeggen om verdragen te sluiten.

De andere spreker meent dat de Senaat zoals die zal worden samengesteld, niet als een nationale instelling kan worden beschouwd. Men kan zich makkelijk inbeelden dat de 35 gemeenschaps- en gewestsenatoren hetzelfde standpunt zullen verdedigen. De nationale senatoren worden overigens ook verkozen of aangewezen binnen een Gemeenschap of een Gewest.

Het lijkt dus verkieslijk de voorgestelde oplossing te behouden zowel om een blokkering van de centrale Staat te verhinderen als om te voorkomen dat Gemeenschappen en Gewesten zouden handelen tegen de belangen van de centrale Staat in.

Een lid vraagt op welk ogenblik de Koning in kennis moet worden gesteld van de voorbereiding van een internationaal verdrag. In dat verband bestaan twee mogelijkheden.

De kennisgeving kan worden gedaan bij het starten van de onderhandelingen; op dat ogenblik kunnen zich al problemen voordoen, met name het bevoegdheidsprobleem doordat het land waarmee onderhandelingen worden aangeknoopt geen diplomatieke betrekkingen met België onderhoudt. Het betreft hier objectieve criteria.

Ook kan kennisgeving worden overwogen op het ogenblik dat het verdrag zo goed als afgerond is, dat wil zeggen op het ogenblik dat de inhoud ervan bekend is. Op dat moment kunnen verscheidene knelpunten worden opgeworpen, bijvoorbeeld dat het ontwerpverdrag strijdig is met andere bilaterale of multilaterale overeenkomsten die verbindend zijn voor België.

Een tweede vraag heeft betrekking op de oplossing van geschillen. Het Arbitragehof is ongetwijfeld het college dat het best is geschikt om een uitspraak over louter juridische geschillen te doen.

Mochten zich politiek-juridische geschillen voordoen, dan kunnen verscheidene hypotheses worden overwogen. Er zullen in elk geval weinig geschillen rijzen naarmate de bijzondere wet duidelijk objectieve criteria omschrijft die tot geschillen aanleiding kunnen geven.

Kan het probleem ondanks een nauwkeurige omschrijving van de criteria niet worden opgelost, dan moet het voor beraadslagingen beslissing worden voorgelegd aan de Senaat, die is samengesteld als aangegeven in de nota van de fractie waartoe het lid behoort.

Levert de interventie van de aldus samengestelde Senaat geen resultaten op, dan moet wel worden geconstateerd dat het verdrag niet kan worden gesloten.

tion de l'Etat central est déjà contraire à la Constitution.

L'autre intervenant fait remarquer que l'Etat central dispose du droit de déterminer la politique étrangère; il s'agit donc d'une opposition entre deux compétences constitutionnelles.

Le membre précité rappelle que le Pouvoir central ne peut en aucun cas empêcher la Communauté ou la Région d'exercer son droit de conclure des traités.

L'autre intervenant estime que le Sénat, tel qu'il sera composé, ne peut pas être considéré comme un organe national. On peut facilement admettre que les 35 sénateurs communautaires et régionaux défendront la même thèse. D'ailleurs, les sénateurs nationaux sont aussi élus ou désignés à l'intérieur d'une Communauté ou d'une Région.

La solution proposée semble s'imposer, d'une part pour empêcher un blocage du Pouvoir central, d'autre part pour éviter que les Communautés et les Régions n'agissent à l'encontre des intérêts de l'Etat central.

Un membre demande à quel moment le Roi doit être informé de la préparation d'un traité international. A cet égard, il existe deux possibilités.

L'information pourrait avoir lieu au moment où les négociations sont entamées; à ce moment, des problèmes peuvent déjà surgir, notamment celui de la compétence vu le fait que le pays avec lequel on veut négocier, n'entretient pas des relations diplomatiques avec la Belgique. Il s'agit là de critères objectifs.

On pourrait également prévoir une information au moment où le traité est sur le point d'être conclu, c'est-à-dire au moment où le contenu de celui-ci est connu. A ce moment, plusieurs problèmes pourraient être soulevés, notamment le fait que le projet de traité est contraire à d'autres conventions bilatérales ou multilatérales qui lient la Belgique.

Une deuxième question concerne le problème de la solution des différends. La Cour d'arbitrage est certainement l'instance la plus adéquate pour se prononcer sur des conflits purement juridiques.

Plusieurs possibilités peuvent être envisagées dans l'hypothèse où existent des différends politico-juridiques. En tout cas, dans la mesure où la loi spéciale définit clairement des critères objectifs qui peuvent donner lieu à des différends, le nombre de ceux-ci sera réduit.

Si, malgré une définition précise des critères, il n'est pas possible de résoudre le problème, celui-ci devrait être soumis à la délibération du Sénat, composé comme il est indiqué dans la note proposée par le groupe auquel le membre appartient.

Si l'intervention de ce Sénat n'aboutit pas à une solution, il faut alors constater que le traité ne peut être conclu.

Uit rechtsvergelijkende studies zoals die in het verslag voorkomen, blijkt overigens dat de instemming van de centrale Staat in de meeste federale staten een essentiële vereiste is om een verdrag te sluiten.

Een andere spreker beperkt zich tot de kwestie van het sluiten van verdragen binnen het raam van de aangelegenheden waarvoor exclusieve bevoegdheid geldt. In zijn uiteenzetting onderscheidt hij de volgende punten :

1. De bekwaamheid. Die zaak is in elk geval geregeld voor de Gemeenschappen. De Grondwet erkent hun bekwaamheid om verdragen te sluiten. Het lid herinnert er overigens aan dat hij een voorstel heeft ingediend om de in artikel 59bis bedoelde nadere regels vast te stellen.

2. De noodzaak om de centrale Staat in te lichten. De verplichting om de centrale Staat in te lichten is niet strijdig met de Grondwet, aangezien eerstgenoemde bevoegd is voor het buitenlands beleid. De centrale Staat moet ten minste in kennis worden gesteld van de initiatieven die de Gemeenschappen en Gewesten ter zake ontplooiën. Teneinde conflicten te voorkomen, zal uiteraard moeten worden bepaald op welke wijze en binnen welke termijnen dat moet geschieden.

3. In geval van verzet wordt een onderscheid gemaakt tussen juridische geschillen en belangenconflicten.

Het lid ziet niet in hoe het Arbitragehof al kan worden ingeschakeld op het ogenblik dat nog alleen maar het voornemen blijkt om onderhandelingen te beginnen. Dit Hof kan zich alleen uitspreken in geval van bevoegdheidsoverschrijding binnen het raam van de door de Grondwet en de bijzondere wetten bepaalde bevoegdheden.

Voorts is het normaal dat het Overlegcomité bevoegd is om belangenconflicten op te lossen: de instelling van nieuwe organen is niet wenselijk.

De idee om geschillen naar de Senaat te verwijzen is niet realistisch aangezien nog lang niet het laatste woord is gezegd over taak en samenstelling van de Senaat. Bovendien is het niet oorbaar de oplossing van een uit een initiatief van een executieve ontstaan belangenconflict toe te vertrouwen aan een wetgevend orgaan. Het overleg zou eventueel kunnen worden uitgebreid tot de Ministers die bevoegd zijn voor de buitenlandse betrekkingen.

Zo een oplossing na een bepaalde termijn uiteindelijk toch niet haalbaar blijkt te zijn, kan de Gemeenschap of het Gewest ten volle de eigen bevoegdheid laten spelen.

4. De verantwoordelijkheid van de centrale Staat. Dit probleem zal vanzelfsprekend inzonderheid met betrekking tot de Europese richtlijnen aan de orde komen. Zodra het om exclusieve bevoegdheden gaat, zijn alleen de Gemeenschap en het Gewest bevoegd; de centrale overheid is niet verantwoordelijk voor een

D'ailleurs, il résulte du droit comparé, tel qu'il est repris dans le rapport, que, dans la plupart des pays fédéraux, l'accord du Pouvoir central est considéré comme une condition essentielle pour conclure un traité.

Un autre orateur déclare vouloir s'en tenir au problème de la conclusion d'un traité dans le cadre des matières à compétence exclusive. L'intervenant distingue les points suivants.

1. La capacité. Ce problème est en tout cas réglé pour les Communautés. La Constitution reconnaît leur capacité de conclure des traités. Le membre rappelle d'ailleurs qu'il a déposé une proposition de loi tendant à régler les modalités visées par l'article 59bis.

2. La nécessité d'informer l'Etat central. L'obligation d'informer l'Etat national n'est pas contraire à la Constitution, celui-ci étant compétent pour la politique extérieure. Il faut que l'Etat central soit au moins averti des initiatives des Communautés et des Régions en cette matière. Il faudra évidemment en déterminer les modalités et les délais afin d'éviter des conflits.

3. En cas d'opposition, on fait une distinction entre différends juridiques et conflits d'intérêt.

Le membre ne voit pas comment on pourrait faire intervenir la Cour d'arbitrage alors qu'on se trouve au stade de l'intention d'entamer des négociations. Cette Cour ne peut se prononcer qu'en cas d'excès de compétence dans le cadre des compétences déterminées par la Constitution et la loi spéciale.

Quant aux conflits d'intérêt, il est normal que le Comité de concertation soit appelé à résoudre le différend; il n'est pas indiqué de créer de nouvelles instances.

L'idée de confier les différends au Sénat n'est pas réaliste, puisque le rôle et la composition du Sénat sont loin d'être résolus. Il n'est d'ailleurs pas admissible de confier la solution d'un conflit d'intérêt qui résulte de l'initiative d'un exécutif à un organe législatif. On pourrait éventuellement élargir la concertation aux ministres chargés des relations extérieures.

Si, finalement, il n'y a pas moyen d'aboutir à une solution, après un certain délai, la Communauté ou la Région pourrait exercer sa compétence.

4. La responsabilité de l'Etat central. Il est évident que ce problème jouera plus particulièrement à l'égard des directives européennes. Dès qu'il s'agit de compétences exclusives, la Communauté et la Région seules sont responsables; l'Etat national n'est pas responsable d'un traité ou d'une convention interna-

internationaal verdrag dat door een Gemeenschap of een Gewest geldig is gesloten in het raam van zijn respectieve bevoegdheden.

Een lid brengt het vraagstuk ter sprake van de niet-inmenging van de centrale Staat waaruit stilzwijgende instemming zou resulteren. Hij vraagt zich af of de Gemeenschap of het Gewest die instemming kan inroepen om de verantwoordelijkheid van de centrale Staat in het geding te brengen.

Voorts heeft hij twijfels over een eventuele dubbele procedure, met name de verplichting om kennis te geven vooraleer de onderhandelingen worden aangevat en vervolgens op het ogenblik dat het verdrag wordt gesloten.

Wordt de procedure niet gestart na de kennisgeving, dan zou het volgens hem niet verantwoord zijn een procedure in te leiden nadat het verdrag is gesloten. Die laatste procedure zou pas van toepassing zijn mochten de Gemeenschap of het Gewest hebben verzuimd de centrale Staat in te lichten.

Het lid beklemtoont tevens dat aan bepaalde grondwettelijke bepalingen een concrete inhoud moet worden gegeven. Het ware ontoelaatbaar dat de op touw gezette procedure ertoe leidt dat de aan de deelgebieden erkende verdragsbevoegdheid wordt uitgehouden.

Het lid vraagt of er noodzakelijk een weigering moet komen als geen akkoord kan worden gesloten. Men kan stellen dat de Gemeenschappen of Gewesten, ingeval geen akkoord wordt gesloten, hun volle verantwoordelijkheid opnieuw op zich nemen zonder dat de centrale Staat door het verdrag is gebonden; in die onderstelling zou kunnen worden voorzien in een procedure voor deze laatste om een vordering tot schadevergoeding in te stellen.

Het lid is voorts van mening dat de zogenaamde louter juridische geschillen altijd een politieke weerslag zullen hebben; zijns inziens hebben alle geschillen een juridisch-politieke achtergrond, een aantal uitzonderingen niet te na gesproken.

Een lid dat in zijn persoonlijke naam spreekt, wijst erop dat uit de betogen blijkt dat twee hypothesen mogelijk zijn in geval een akkoord uitblijft: ofwel krijgen de Gemeenschappen en Gewesten opnieuw volle bevoegdheid ofwel kan het verdrag niet worden gesloten.

Hij is voorstander van de tweede hypothese. Legt men de beslissing bij de paritair samengestelde Senaat, dan zal elke partij haar standpunt kunnen verdedigen, wat evenwicht tussen de verschillende deelgebieden zal brengen.

Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat, volgens het volkenrecht, de centrale Staat altijd aansprakelijk kan worden gesteld voor door deelgebieden gesloten verdragen.

Het lid is ook van mening dat het niet wenselijk is dat de centrale Staat moet instemmen met elk verdrag dat de Gemeenschappen en Gewesten willen sluiten: hij is voorstander van een regeling waarin de

tionale valablement conclu par une Communauté ou une Région dans le cadre de ses compétences.

Un membre soulève le problème de la non-intervention de l'Etat central dont il résulterait un accord tacite. Il se demande si la Communauté ou la Région peut invoquer ces assentiment pour mettre en cause la responsabilité de l'Etat central.

En outre, il exprime quelques doutes en ce qui concerne une éventuelle double procédure, à savoir, l'obligation d'informer avant d'entamer des négociations et ensuite au moment où le traité est conclu.

Il estime qu'en effet, si, à la suite de l'information, la procédure n'est pas entamée, il ne serait pas justifié qu'une procédure soit introduite après la conclusion du traité. Cette dernière procédure ne pourrait s'appliquer que lorsque la Communauté ou la Région a omis d'informer l'Etat central.

Le membre souligne également qu'on doit donner un contenu réel à certaines dispositions constitutionnelles. Il ne serait pas admissible que la procédure mise en place aboutisse à vider de tout contenu la compétence reconnue aux entités fédérées de conclure des traités.

Le membre demande si le refus doit nécessairement résulter du non-accord. On pourrait dire qu'en cas de non-accord, la Communauté ou la Région reprend son entière responsabilité sans que l'Etat central soit lié par le traité; dans cette hypothèse, on pourrait prévoir une procédure permettant à ce dernier d'introduire une action en dommages-intérêts.

En ce qui concerne les différends qu'on qualifie de strictement juridiques, le membre estime qu'ils auront toujours une répercussion politique; pour lui, tous les différends ont un caractère juridico-politique, sauf dans quelques cas exceptionnels.

Un membre s'exprimant à titre personnel, rappelle qu'il résulte des interventions qu'en cas de non-accord, deux hypothèses seraient possibles; ou bien les Communautés et les Régions reprennent leur pleine compétence ou bien le traité ne peut pas être conclu.

Il est partisan de la deuxième hypothèse. Si l'on confie la décision au Sénat paritaire, chaque partie aura la possibilité de défendre son point de vue, ce qui donnera lieu à un véritable équilibre entre les diverses entités.

En outre, on ne peut pas perdre de vue que, sur le plan du droit des gens, l'Etat central peut toujours être déclaré responsable pour des traités conclus par des entités fédérées.

Le membre estime également qu'il ne serait pas souhaitable que l'Etat central doive donner son assentiment pour chaque traité que les Communautés et les Régions veulent conclure: il est partisan d'un système

instemming automatisch volgt indien de centrale Staat zich niet verzet.

Laat de centrale Staat daarentegen bezwaren gelden, dan zouden die pas terzijde kunnen worden geschoven als een meerderheid in de nieuw samengestelde Senaat de aangehaalde argumenten verwierpt.

Een ander lid kan zich verenigen met de idee dat bij eventuele tegenstrijdige belangen het overlegcomité de zaak aan zich trekt; het is heel goed mogelijk dat, aansluitend op de besprekingen binnen dat comité, overeenstemming wordt bereikt zodat een einde komt aan het geschil, wat uiteraard elke andere procedure uitsluit. Zo'n procedure mag voor hem maar eenmaal plaats vinden.

Wordt de zaak verwezen naar de Senaat, dan vreest hij dat deze zich zal moeten aansluiten bij de opvatting van de Regering om haar niet ten val te brengen.

De oplossing moet bijgevolg binnen het Overlegcomité worden gevonden, eventueel nadat het geschil aan het Arbitragehof is voorgelegd, althans indien men het Hof daarvoor bevoegd maakt.

Blijkt ook na die procedure een oplossing onmogelijk, dan oefenen de Gemeenschappen en Gewesten opnieuw hun volle bevoegdheid uit.

Een lid merkt op dat die methode de Gemeenschappen en Gewesten ertoe kan aanzetten iedere vorm van overeenkomst te verhinderen. De deelgebieden weten immers van te voren dat ze het verdrag alsnog zullen kunnen sluiten, ook al blijft een akkoord uit.

Het lid is dan ook van mening dat de beslissing ter zake aan een instantie moet worden toevertrouwd waarin alle partijen zijn vertegenwoordigd, te weten aan de paritair samengestelde Senaat.

De rapporteur meent dat de verantwoordelijkheid voor de verdragen en voor de Europese richtlijnen dezelfde is.

Een lid wijst erop dat uit het vergelijkend recht blijkt dat de federale Staat altijd het laatste woord heeft. Bij ontstentenis van een akkoord kunnen Gemeenschappen en Gewesten hun bevoegdheid niet uitoefenen. De centrale Staat wordt immers in ieder geval als verantwoordelijk beschouwd, onverminderd een eventuele voorziening.

Een ander lid constateert dat er een contradictie bestaat tussen enerzijds het feit dat de nationale staat verantwoordelijk is voor de door de deelgebieden gesloten verdragen en de nood aan een eenvormig buitenlands beleid en anderzijds de autonomie van de Gemeenschappen en Gewesten, die bij ontstentenis van een akkoord ten volle hun bevoegdheid zullen kunnen uitoefenen in internationale aangelegenheden.

Een beslissingsmechanisme en een adekwate procedure die voor een evenwicht tussen de verscheidene entiteiten kunnen zorgen, zijn dan ook onontbeerlijk geworden.

De volgende spreker vindt het noodzakelijk dat een aantal criteria, om niet te zeggen een aantal finan-

où l'assentiment résulte de l'absence d'opposition de l'Etat central.

Par contre, si l'Etat central émet des objections, il ne pourrait être passé outre que si une majorité au sein du Sénat, dans sa nouvelle composition rejette les arguments invoqués.

Un autre membre peut se rallier à l'idée qu'en cas d'opposition d'intérêts, il y ait saisine du Comité de concertation; il est bien possible qu'à la suite des discussions au sein de ce Comité, on arrive à un accord qui mettra fin au différend, ce qui exclut évidemment toute autre procédure. Pour lui une telle procédure ne peut avoir lieu qu'une seule fois.

Quant au renvoi au Sénat, il craint que celui-ci ne soit obligé de se rallier à la conception du Gouvernement pour éviter une chute de celui-ci.

La solution doit donc être trouvée au sein du Comité de concertation, éventuellement après avoir soumis le différend à la Cour d'arbitrage, si l'on étend la compétence de cette Cour.

Si, après cette procédure, une solution demeure impossible, les Communautés et les Régions exercent pleinement leur compétence.

Un membre rappelle que cette méthode est de nature à encourager les Communautés et les Régions à agir de telle façon qu'on n'arrive jamais à un accord puisque les entités fédérées savent d'avance qu'en cas de non-accord, elles pourront toujours conclure le traité.

Le membre estime donc que la décision doit être confiée à une instance où toutes les parties sont représentées, c'est-à-dire au Sénat paritaire.

Le rapporteur considère que le problème de la responsabilité se pose de la même manière pour les traités et pour les directives européennes.

Un membre rappelle qu'il résulte du droit comparé que l'Etat fédéral a toujours le dernier mot. Il n'est pas possible qu'en cas de non-accord, les Communautés et les Régions exercent leur compétence, dès lors que l'Etat central est en tout état de cause considéré comme responsable, sous réserve d'un éventuel droit de recours.

Un autre membre constate qu'il y a une contradiction entre, d'une part le fait que l'Etat national est considéré comme responsable pour les traités conclus par les entités fédérées et la nécessité d'une unité de la politique étrangère, et d'autre part, l'autonomie des Communautés et des Régions qui, en cas de non-accord, pourront exercer pleinement leur compétence en matière internationale.

Il est donc indispensable qu'on mette en place une procédure adéquate et un mécanisme de décision afin de réaliser un équilibre entre les diverses entités.

L'intervenant suivant estime qu'il sera nécessaire de définir des critères, voire des plafonds financiers

ciele plafonds worden vastgelegd. Zodra ze worden overschreden, zouden de Gemeenschappen en de Gewesten niet langer gemachtigd zijn om verdragen te sluiten.

Een lid meent dat bij de bespreking onvoldoende rekening wordt gehouden met de aan de Gemeenschappen en de Gewesten toegekende exclusieve bevoegdheden en meer bepaald met hun verdragsrechtelijke bevoegdheid.

Als wordt besloten die bevoegdheid van de beslissing van een centrale instantie te laten afhangen, die kan verhinderen dat de Gewesten en de Gemeenschappen die bevoegdheid uitoefenen, wordt de Grondwet overtreden.

Bovendien mag ook de omgekeerde hypothese niet worden uitgesloten. Ook de centrale Staat kan immers een verdrag sluiten dat tegen de belangen of de bevoegdheden van de deelgebieden indruist. Het lid vraagt zich af of bijgevolg in een gelijkaardige procedure moet worden voorzien, aangezien zowel de Gemeenschappen en de Gewesten als de centrale Staat een exclusieve verdragsluitende bevoegdheid hebben.

Een lid herinnert aan artikel 59bis, § 2, tweede lid, van de Grondwet, dat bepaalt dat een met een bijzondere meerderheid aangenomen wet « ... de nadere regelen voor het sluiten van verdragen (vaststelt). » Het eerste lid bepaalt dat de Gemeenschapsraden « ... bij decreet... het sluiten van verdragen (regelen) ».

Het lid vraagt zich af wat de draagwijdte van die tekst is.

Kunnen de bij een bijzondere wet vast te stellen nadere regelen eventueel zo ver gaan dat ze beletten dat een verdrag wordt gesloten? Moet die bepaling niet dusdanig worden uitgelegd, dat het sluiten van verdragen mogelijk blijft en de vast te leggen nadere regels niet meer dan een waarschuwing kunnen betekenen; het gaat immers niet op dat het eerste lid van artikel 59bis volledig wordt uitgehouden.

De Voorzitter (K) constateert dat de moeilijkste problemen niet noodzakelijk de belangrijkste zijn. De kiese vraagstukken zijn eerder van psychologische aard en hebben eerder te maken met de opportuniteit ervan, alsmede met het ogenblik waarop ze rijzen en met de manier waarop ze aan de opinie worden voorgesteld, dan met de inhoud. De Gemeenschappen of Gewesten mogen dan nog, in het raam van een overeengekomen procedure, strikt binnen hun exclusieve bevoegdheidssfeer blijven, dan nog kan een internationaal « gebaar », hoe onbeduidend ook, dat voor de Regering als een uitdaging overkomt, vooral als de internationale politieke verhoudingen met bepaalde landen gespannen zijn, meer problemen doen rijzen dan een uiterst belangrijk verdrag dat voor een Gemeenschap of een Gewest gedurende 30 jaar ruime verbintenissen inhoudt en waar grote budgettaire bedragen mee gemoeid zijn!

Men kan niet voorkomen dat in het raam van een dubbele bevoegdheid, met name die van de Gemeenschap of het Gewest en die van de nationale Staat, moeilijkheden zullen rijzen. In werkelijkheid kan

au-delà desquels les Communautés et les Régions ne seraient pas habilitées à conclure.

Un membre estime que la discussion ne tient pas suffisamment compte des compétences exclusives reconnues aux Communautés et aux Régions, et notamment de leur compétence de conclure des traités.

Si l'on décide que cette compétence dépend d'une décision d'un organe central, qui pourrait empêcher les Communautés et les Régions d'exercer cette compétence, on viole la Constitution.

Il ne faut d'ailleurs pas exclure l'hypothèse inverse où l'Etat central aurait l'intention de conclure un traité qui serait contraire aux intérêts ou aux compétences des entités fédérées. Le membre se demande si une procédure analogue devrait alors être envisagée, puisque tant les Communautés et les Régions que l'Etat central disposent d'une compétence exclusive en matière de conclusion des traités.

Un commissaire rappelle la disposition de l'article 59bis, § 2bis, deuxième alinéa de la Constitution, qui dispose qu'une loi à majorité spéciale « arrête... les modalités de conclusion de traités ». L'alinéa premier dispose quant à lui que les Conseils de Communautés « règlent par décret... la conclusion de traités ».

Le membre s'interroge sur la portée de ce texte.

Les modalités à régler par une loi spéciale peuvent-elles éventuellement aller jusqu'à empêcher la conclusion d'un traité? Ne doit-on pas interpréter cette disposition en ce sens que la conclusion des traités est toujours possible et que les modalités à prévoir ne peuvent consister qu'en quelques signaux d'alarme; il n'est pas possible de priver le premier alinéa de l'article 59bis de tout sens.

Le Président (C) constate que les problèmes les plus difficiles ne sont pas nécessairement les plus importants. Les problèmes délicats se situent plutôt dans le domaine psychologique et dépendent beaucoup plus de l'opportunité et du moment et de la présentation à l'opinion que du contenu. Même si chaque Communauté ou Région reste rigoureusement dans ses compétences exclusives, dans le cadre d'une procédure convenue, un « geste » international infime présenté en terme de défi au Gouvernement national, surtout si la situation politique internationale est tendue avec certains pays, pose plus de problèmes qu'un traité substantiel engageant considérablement une Communauté ou une Région pour 30 ans et pour un budget important!

On ne peut pas éviter que des difficultés puissent surgir dans le cadre d'une double compétence, à savoir celle de la Communauté ou de la Région et celle de l'Etat national. En réalité, toute compétence au niveau

iedere bevoegdheid op internationaal vlak als een gemengde bevoegdheid worden beschouwd. Bijvoorbeeld: de toekenning met veel misbaar van enkele studiebeurzen — een exclusieve bevoegdheid — aan een land waarmee de politieke betrekkingen van de Staat uiterst gespannen zijn.

De termijnmechanismen hebben hun eigen verdienstelijkheid, maar het zou toch nuttig zijn op een bepaald ogenblik te kunnen doen vaststellen dat het door een Gemeenschap of een Gewest genomen initiatief niet strijdig is met het algemeen buitenlands beleid. In dat geval blijven er alleen nog formele problemen over.

Het moet mogelijk zijn om tot een procedure te komen die onder de meeste omstandigheden de overgrote meerderheid van de problemen met het merendeel der landen regelt, ofschoon dat in bepaalde gevallen niet op een juridische manier zal kunnen gebeuren.

In voorkomend geval zou het dus aangewezen zijn dat een politiek orgaan waarin alle entiteiten vertegenwoordigd zijn, zijn standpunt zou kunnen uiteenzetten.

Voornoemd lid kan zich daarbij aansluiten, althans wanneer het om beleidsimplicaties gaat. Als de verantwoordelijkheid van de Staat evenwel wordt erkend, kan dat ook een aantal financiële gevolgen hebben.

Een lid wijst erop dat het probleem inzake de gemengde bevoegdheden nog niet is opgelost.

Vervolgens constateert hij dat weliswaar over de beperking van de verdragsluitende bevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten wordt gesproken, maar dat het omgekeerde geval niet aan bod komt. Er dient immers ook rekening te worden gehouden met de hypothese dat Gemeenschappen en Gewesten het onderling oneens zijn, ongeacht of het om bevoegdheidsdan wel om belangenconflicten gaat.

Het lid verklaart dat er een overlegprocedure moet komen waaraan een bepaald kennisgevingsmechanisme voorafgaat.

Het eigenlijke probleem zal pas ontstaan wanneer in het overlegcomité geen overeenstemming kan worden bereikt en de Gemeenschap of het Gewest er desondanks op staat haar of zijn verdragsluitende bevoegdheid uit te oefenen.

Voor een bevoegdheidsprobleem is een oplossing gemakkelijk te vinden. Toch is het noodzakelijk dat dergelijke conflicten vooraf door een instantie worden behandeld.

Een belangenconflict — beleidsconflict — kan alleen tot een goed einde worden gebracht indien de oplossing juridisch wordt geregeld. Daartoe zal het misschien nodig zijn artikel 59*bis* te herzien.

Men zou een beroep op de Senaat kunnen doen. Die zou dan zodanig moeten zijn samengesteld dat een Gewest of Gemeenschap onmogelijk de andere kan domineren. De beslissing van de Senaat zou met een dubbele meerderheid moeten worden genomen.

international peut être considérée comme une compétence mixte. Exemple : octroi de quelques bourses d'études — compétence exclusive — annoncé avec fracas à un pays en vive tension politique avec l'Etat.

Les mécanismes de délai ont une vertu propre, mais il serait utile à un moment donné de pouvoir faire constater que l'initiative d'une Communauté ou Région n'est pas contradictoire avec la politique étrangère générale. Alors, il ne reste plus que des problèmes de forme.

On peut trouver une procédure qui couvre la très grande majorité des cas avec la grande majorité des pays dans la plupart des circonstances, mais certains cas ne pourront pas être réglés juridiquement.

Il serait donc alors indiqué que puisse s'exprimer un organe politique dans lequel toutes les entités sont représentées.

Le commissaire précité peut se rallier à ce point de vue dans la mesure où il s'agit d'implications d'ordre politique, mais si l'on admet la responsabilité de l'Etat central, il peut également y avoir des implications d'ordre financier.

Un membre rappelle qu'en ce qui concerne les compétences mixtes, le problème n'est pas encore résolu.

D'autre part, il constate qu'on discute de la limitation de la compétence des Communautés et des Régions de conclure des traités, mais pas du cas inverse. Il ajoute qu'il faut également tenir compte de l'hypothèse où les Communautés et les Régions s'opposent entre elles, qu'il s'agisse de conflits de compétence ou de conflits d'intérêt.

Le membre déclare qu'il faut prévoir une procédure de concertation, précédée par un mécanisme d'information.

Le véritable problème se posera lorsqu'on n'arrivera pas à un accord au sein du Comité de concertation et que la Communauté ou la Région veut continuer à affirmer sa compétence de conclure un traité.

S'il s'agit d'un problème de compétence, la solution pourra être trouvée assez facilement. Il est en tout cas indispensable qu'une instance traite préalablement ce type de conflit.

S'il y a un conflit d'intérêt — conflit politique — le seul moyen de le résoudre consiste à définir les modalités juridiques de solution; dans cette optique, il sera peut-être nécessaire de revoir l'article 59*bis*.

On pourrait prévoir un recours au Sénat, organisé de façon telle qu'il n'y ait pas une Communauté ou une Région dominant l'autre. Ce Sénat devrait prendre la décision à une double majorité.

In dat geval zou de betrokken Gemeenschap of het Gewest zich bij de beslissing moeten neerleggen. Gebeurt dat niet, dan moet het Gewest of de Gemeenschap ten opzichte van de centrale Staat de verantwoordelijkheid op zich nemen. Als het Gewest of de Gemeenschap het verdrag niet meer zou kunnen sluiten, rijst het probleem van de onverenigbaarheid van een bepaling van een bijzondere wet met de Grondwet.

De Senaat moet hoe dan ook ingrijpen, maar zijn bevoegdheden ter zake moeten duidelijk worden afgebakend. In het huidige staatsbestel kan in geen geval worden belet dat een Gemeenschap of een Gewest het betrokken verdrag sluit.

Een spreker herinnert eraan dat de voorrangspositie van de Bondsstaat in sommige domeinen van de buitenlandse politiek moet worden erkend. Dat stemt trouwens overeen met de bepalingen van het huidige artikel 68 van de Grondwet.

Zelfs als dat artikel 68 wordt gewijzigd, zal het nog niet erg moeilijk zijn om de nationale overheid een vetorecht toe te kennen, dat in ieder geval voortvloeit uit de voorrangspositie die de centrale Staat inzake buitenlands beleid inneemt.

Een andere spreker vindt dat een oplossing moet worden gezocht waardoor de artikelen 68 en 59bis kunnen worden geharmoniseerd.

Een lid is de mening toegedaan dat artikel 68 impliciet gewijzigd is door artikel 59bis. Verscheidene leden zijn het daar niet mee eens.

Een lid brengt in herinnering dat in de financieringswet een mechanisme is opgenomen dat de nodige middelen bevat om de EMU te waarborgen. Misschien kan dit als voorbeeld dienen wanneer met het oog op de eenheid van het buitenlands beleid in een gelijkaardige regeling wordt voorzien.

Een ander lid merkt op dat een bijzondere wet bezwaarlijk een beperking kan inhouden van een grondwettelijke bepaling.

Een lid komt uit eigen naam terug op de idee om de Senaat te laten beslissen. Een dergelijke oplossing is pas aanvaardbaar als die beslissing met een dubbele meerderheid wordt genomen. Hij zou niet kunnen aanvaarden dat de Senaat aan ieder voorgenomen verdrag zijn goedkeuring zou moeten hechten.

III. — SAMENVATTING VAN DE RAPPORTEUR

De Voorzitter vraagt de rapporteur zijn inleidend verslag eventueel aan te vullen op grond van wat is besproken.

De rapporteur herinnert eraan dat hij er in zijn inleiding heeft op gewezen dat tijdens de besprekingen over de verdragsbevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten vijf punten werden aangesneden. Gebleken is voorts dat over drie daarvan enige consensus mogelijk was. Omdat inmiddels nadere bijzonderheden zijn aangebracht, stelt hij voor die drie punten nog

Dans ce cas, la Communauté ou la Région devrait s'incliner. Si elle ne s'incline pas, elle engagera sa responsabilité à l'égard de l'Etat central. Si elle ne pouvait plus conclure le traité, cela poserait le problème de la compatibilité de la disposition d'une loi spéciale avec la Constitution.

Donc, il serait indispensable que le Sénat intervienne, mais il faut clairement préciser l'étendue de ses pouvoirs en la matière. Dans l'état du droit actuel, on ne peut en tout cas pas empêcher une Communauté ou une Région de conclure le traité.

Un intervenant rappelle qu'il existe tout de même des domaines en politique étrangère où il faut reconnaître la primauté de l'Etat fédéral, conformément d'ailleurs à l'actuel article 68 de la Constitution.

Même lorsqu'on modifiera l'article 68, il ne sera pas très difficile d'accorder à l'autorité nationale un droit de veto qui résulte en tout cas de la primauté de l'Etat central en matière de politique étrangère.

Un autre intervenant estime qu'il faudra trouver une solution qui permette d'harmoniser les articles 68 et 59bis.

Un membre estime que l'article 68 est implicitement modifié par l'article 59bis, point de vue auquel plusieurs membres ne peuvent se rallier.

Un commissaire rappelle que la loi de financement prévoit un mécanisme comportant des moyens pour garantir l'UEM; on pourrait s'en inspirer pour créer un parallélisme à l'égard de l'unité de la politique étrangère.

Un membre fait observer qu'une loi spéciale peut difficilement imposer des limites à une disposition constitutionnelle.

Un autre membre revient à titre personnel à l'idée consistant à remettre la décision au Sénat. Cette solution ne serait admissible que si cette décision était prise à la double majorité. Il ne pourrait accepter que le Sénat soit appelé à donner son assentiment à la conclusion de tout traité.

III. — RESUME DU RAPPORTEUR

Le Président demande au rapporteur de compléter éventuellement son rapport introductif en fonction de la discussion.

Le rapporteur rappelle que dans son introduction, il a dégagé qu'à l'occasion des discussions relatives à la conclusion de traités par les Communautés et les Régions, cinq points ont été mis en évidence et qu'il apparaissait que sur trois un certain consensus se dégagait. Il propose de reprendre succinctement ces trois points, parce que de nouvelles précisions ont été

eens kort te overlopen en vervolgens aandacht te besteden aan die punten waarover de meningen aanvankelijk verschilden, maar die tijdens de besprekingen gaandeweg nader tot elkaar zijn gebracht.

1. Er ontstaat weliswaar een consensus om de Gewesten en Gemeenschappen verdragsbevoegdheid te verlenen, maar dat impliceert een wijziging van artikel 68 en voorts dat in die tekst wordt overgenomen wat reeds in artikel 59*bis* voorkomt met betrekking tot de internationaalrechtelijke bevoegdheid van de Gemeenschappen.

2. Het tweede punt waarover overeenstemming bleek, had betrekking op de noodzaak van de informatie door de deelstaten met daaraan gekoppeld een opschortende werking. Sommigen hebben opgemerkt dat die werking binnen een strikt afgebakende termijn moet worden « opgesloten » en dat vooral moet worden bepaald dat het verstrijken van de termijn noodzakelijkerwijs een aantal gevolgen heeft.

3. In verband met de internationale verantwoordelijkheid van de Staat in de onderstelling dat een Gemeenschap of Gewest zijn verbintenissen niet zou nakomen of de Europese richtlijnen niet zou uitvoeren, is het beginsel van de verantwoordelijkheid van de Staat aanvaard, middels een aantal voorwaarden die in de inleiding tot dit verslag zijn opgesomd.

4. Mocht er tussen de centrale Staat en de Gewesten of Gemeenschappen een geschil rijzen, dan is afgesproken dat in een aanvangsfase het Overlegcomité (eventueel uitgebreid tot de ministers die zich in de centrale Staat en in de Gemeenschappen en Gewesten met de externe betrekkingen bezighouden) wordt gelast dat geschil te beslechten. Heeft dat geschil een juridische dimensie, dan kan het Overlegcomité het Arbitragehof om advies verzoeken.

5. Wat de gevolgen van het uitblijven van een overeenkomst in het Overlegcomité betreft, blijkt uit de verschillende betogen, met een aantal nuances en soms wellicht met bepaalde reserves, dat het geschil kan worden voorgelegd aan de Senaat in zijn nieuwe samenstelling. Allen waren het er evenwel over eens dat, indien een zaak naar de Senaat wordt verwezen, die stap mede moet worden bepaald door de wijze waarop bedoelde vergadering zal samengesteld zijn en de wijze waarop zij zal beraadslagen en besluiten.

*
* *

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd.

De Rapporteur,

De Voorzitters,

E. CEREXHE (S)

Ch.-F. NOTHOMB (K)
F. SWAELEN (S)

apportées, et de développer ensuite les points qui constituaient à première vue des divergences mais où la discussion a permis certains rapprochements.

1. Si un consensus se dégage pour habilitier les Régions et les Communautés à conclure des traités, il a été indiqué que cela impliquait une modification de l'article 68 et qu'il y aurait lieu d'introduire dans ce texte ce qui figure déjà à l'article 59*bis* en ce qui concerne la compétence internationale des Communautés.

2. Le deuxième point sur lequel un accord se dessinait portait sur la nécessité d'une information de la part des entités fédérées, avec attaché à cette information un effet suspensif. Certains ont fait remarquer que cet effet devait être « enfermé » dans un délai strict et surtout qu'il y aurait lieu de prévoir que l'expiration du délai devait nécessairement engendrer certaines conséquences.

3. En ce qui concerne la responsabilité internationale de l'Etat dans l'hypothèse où une Communauté ou une Région ne respecterait pas ses engagements ou n'appliquerait pas les directives communautaires, le principe d'une responsabilité de l'Etat a été admis, moyennant des conditions qui ont été indiquées dans l'introduction du présent rapport.

4. Quant à l'autorité chargée d'arbitrer les différends, dès lors qu'il y a un conflit entre d'une part l'Etat central, d'autre part les Régions ou les Communautés, un accord s'est dégagé pour que dans une première phase, le Comité de concertation (éventuellement élargi au responsable des relations extérieures au niveau de l'Etat central et des Communautés et des Régions) soit saisi du différend. Dans la mesure où ce conflit aurait une dimension juridique, le Comité de concertation pourrait demander un avis à la Cour d'arbitrage.

5. En ce qui concerne les conséquences en cas de non-accord au niveau du Comité de concertation, avec des nuances, parfois peut-être avec certaines réserves, il ressort des différentes interventions que le différend pourrait être soumis au Sénat rénové. Tout le monde a cependant été d'accord pour dire que si le Sénat pouvait être saisi, cette saisie était conditionnée par la manière dont cette assemblée serait composée et par les modalités suivant lesquelles elle serait appelée à délibérer.

*
* *

Ce rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,

Les Présidents,

E. CEREXHE (S)

Ch.-F. NOTHOMB (C)
F. SWAELEN (S)