

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1988-1989

9 JANVIER 1989

Proposition de loi modifiant les articles 16 et 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles**(Déposée par MM. Blanpain et De Belder)**

DEVELOPPEMENTS

Le 8 novembre 1987, les Chambres ont déclaré qu'il y avait lieu à révision du titre III de la Constitution « Des pouvoirs », et, en particulier, de l'article 68.

Ledit article a trait à la compétence de conclure des traités et à la représentation de la Belgique sur la scène internationale. Il attribue cette compétence au Roi et au pouvoir central.

La raison pour laquelle il y a lieu à révision de l'article 68 est évidente : il est nécessaire d'adapter les compétences internationales des Communautés et Régions par rapport à celles de l'Etat central. Il apparaît d'emblée que c'est là l'un des aspects fondamentaux de la révision fédératrice de la Constitution. En effet, l'objectif est d'habiliter les seules Communautés et Régions à agir au niveau international dans toutes les matières relevant de leur compétence. L'attribution d'une compétence internationale à part entière s'impose d'autant plus, actuellement, que les compétences des Communautés et Régions ont été

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1988-1989

9 JANUARI 1989

Voorstel van wet tot wijziging van de artikelen 16 en 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen**(Ingediend door de heren Blanpain en De Belder)**

TOELICHTING

Op 8 november 1987 verklaarden de Kamers dat er reden bestaat tot herziening van titel III van de Grondwet betreffende de machten en in het bijzonder dat er reden bestaat tot herziening van artikel 68 van de Grondwet.

Artikel 68 van de Grondwet heeft betrekking op de bevoegdheid om verdragen te sluiten en het vertegenwoordigen van België in de internationale arena. Artikel 68 wijst deze bevoegdheid aan de Koning en de centrale overheid toe.

De reden tot herziening van artikel 68 ligt meteen voor de hand : hoe de internationale bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten in verhouding tot de centrale Staat aanpassen ? Meteen blijkt dat men hier te maken heeft met één van de meest fundamentele aspecten van de federerende grondwetsherziening. Het is immers de bedoeling Gemeenschappen en Gewesten exclusief bevoegd te maken om internationaal op te treden in alle aan- gelegenheden, die onder hun bevoegdheid ressorteren. Het toekennen van een volwaardige internationale bevoegdheid dringt zich thans des te meer op, nu

sensiblement élargies en application de la loi du 8 août 1988.

En effet, il serait illogique d'élargir les compétences internes des Communautés et Régions en Belgique tout en permettant au pouvoir national de battre en brèche la politique des Etats fédérés par le biais de traités internationaux.

Ce serait contraire au principe de l'autonomie, surtout compte tenu de la tendance à régler de plus en plus de questions aux niveaux européen et international.

Pour les Communautés, les questions visées ici sont réglées à l'article 59bis de la Constitution, lequel a été révisé en 1988. La compétence pour les Communautés de conclure des traités concerne aussi la conclusion de traités et d'accords de coopération internationaux, non seulement dans les matières culturelles et personnalisables, mais aussi dans le domaine de l'enseignement. S'il est indéniable que l'article 59bis de la Constitution a déjà modifié implicitement l'article 68 avant 1988 (le principe de la loi postérieure; le fait que l'article 23 de la Constitution — emploi des langues — n'a pas été modifié, parce que l'article 59bis le modifiait implicitement; la théorie de l'effet utile, etc.), cela n'a pas été admis par certains.

En outre, la modification, en 1988, de l'article 59bis, en ce qui concerne la compétence internationale, a modifié explicitement l'article 68, mais cela ne convaincra sans doute pas davantage certains unitaristes. Pour dissiper tout doute éventuel, il convient de modifier la rédaction même de l'article 68.

En ce qui concerne les matières régionales, il y a lieu d'appliquer l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 : « 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 ». Il y a lieu, à cet égard également, d'adapter la loi et la Constitution aux nouvelles réalités fédérales et de dissiper le moindre doute.

Il est clair, dès lors, que, pour mettre la compétence internationale des Communautés à l'abri de toute discussion, et surtout pour fixer définitivement celle des Régions, une révision de l'article 68 de la Constitution s'impose. Pour ce faire, il faut partir du principe que les « pouvoirs du Roi » visés à l'article 68 de la Constitution doivent être conçus, non pas comme des prérogatives personnelles du chef de l'Etat, mais plutôt comme une compétence qu'il doit exercer conjointement avec les ministres compétents (art. 64 de la Constitution). Dans les matières communautaires ou régionales, le Roi ne peut accomplir aucun acte sous la responsabilité politique des minis-

de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten overeenkomstig de wet van 8 augustus 1988 gevoelig werden uitgebreid.

Het zou immers onlogisch zijn om de bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten intern, binnen België, uit te breiden en aan de andere kant de nationale overheid de mogelijkheid te geven om via internationale verdragen het beleid van de deelstaten te doorkruisen.

Dergelijk systeem zou strijdig zijn met het principe van de autonomie, zeker in het licht van de tendens om meer en meer aspecten op Europees en internationaal vlak te regelen.

Voor de Gemeenschappen ligt een en ander verrat in het in 1988 herziene artikel 59bis van de Grondwet. De verdragsluitende bevoegdheid van de Gemeenschappen betreft aldus het sluiten van internationale verdragen en samenwerkingsakkoorden, niet alleen op het vlak van de culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, maar ook op het vlak van het onderwijs. Alhoewel er geen twijfel kan bestaan over het feit dat artikel 59bis van de Grondwet reeds vóór 1988 artikel 68 van de Grondwet impliciet heeft gewijzigd (het *lex posterior*-principe, het feit dat artikel 23 van de Grondwet — talen — niet werd gewijzigd omdat artikel 59bis dit impliciet wijzigde, de theorie van het nuttig effect e.a.) werd dit door sommigen toch niet aanvaard.

De wijziging in 1988 van artikel 59bis inzake internationale bevoegdheid heeft artikel 68 daarenboven expliciet gewijzigd, maar ook dit zal sommige unitaristen wellicht evenmin overtuigen. Ten einde elke mogelijke twijfel weg te nemen dient artikel 68 met zoveel woorden letterlijk gewijzigd.

Inzake gewestaangelegenheden geldt artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 : « 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. » Ook hier dienen wet en Grondwet aangepast aan de nieuwe federale realiteiten en mag er niet de minste twijfel heersen.

Het is meteen duidelijk dat, ten einde de internationale bevoegdheid van de Gemeenschappen buiten elke discussie te plaatsen en vooral die van de Gewesten definitief vast te leggen, artikel 68 van de Grondwet dient herzien. Daarbij dient men uit te gaan van het feit dat de « machten van de Koning » in artikel 68 van de Grondwet niet mogen opgevat worden als persoonlijke prerogatieven van het Staatshoofd, maar als een bevoegdheid die samen met de bevoegde Ministers dient uitgeoefend (art. 68 van de Grondwet). De Koning kan geen handelingen stellen in gemeenschaps- of gewestaangelegenheden onder de politieke verantwoordelijkheid van de nationale

tres nationaux. Le Roi ne peut pas davantage accomplir d'actes en se faisant couvrir par l'Exécutif ou par un membre de celui-ci, étant donné qu'il ne s'agit pas de ministres au sens de l'article 65 de la Constitution. Il faut ajouter que les Conseils communautaires ou régionaux compétents ne peuvent pas appeler le ministre national à se justifier.

L'accord actuel de gouvernement règle explicitement la question de la représentation internationale des Communautés et Régions et reconnaît, précisément dans les mêmes termes, le droit de conclure des traités aux Communautés (II.A.1.1,3°) et aux Régions (II.A.1.2,5°), et ce de la manière suivante :

« Les Communautés et Régions se voient octroyer la compétence explicite de conclure des traités, sous réserve qu'elles doivent informer préalablement le gouvernement national. Quant à la représentation des Communautés et Régions auprès de certaines institutions internationales, elle est réglée, en accord avec elles, par le gouvernement national. Pour la préparation des négociations et des décisions et pour le suivi des décisions, prises au niveau européen, relatives aux matières communautaires et régionales, une concertation structurée sera organisée entre les Communautés et Régions, d'une part, et le pouvoir national, d'autre part. Simultanément, l'on réglera le problème de la mise en œuvre de la force obligatoire des normes européennes à l'égard des Communautés et Régions. »

Pour ce qui est de la concrétisation de cette compétence internationale des Communautés et Régions, telle qu'elle est définie par la Constitution et l'accord de gouvernement, trois questions se posent.

Nous les formulerons ci-dessous en les faisant suivre de la réponse donnée à chacune :

1. La compétence de conclure des traités peut-elle être confiée aux composantes d'un Etat fédéral ou cette compétence appartient-elle exclusivement à l'Etat central ?

Une note, émanant du ministre des Relations extérieures de l'époque et approuvée par le Conseil des ministres du 6 mai 1983, dit, notamment, que l'Etat belge fait seul partie de la communauté des Etats et qu'en droit international, l'Etat fédéral se manifeste comme un Etat unitaire. En d'autres termes, l'Etat fédéré ne serait pas habilité, selon le ministre des Relations extérieures, à conclure des traités internationaux. Ce point de vue, qui ne correspond aucunement à une interprétation correcte du droit des gens, a été réfuté de manière énergique et convaincante par les Exécutifs flamand, de la Région wallonne et de la Communauté française, qui, dans une déclaration commune ont affirmé, à juste titre, qu'un traité, qui constitue un accord de droit international public, est conclu entre des Etats ou

Ministers. De Koning kan zich voor zijn akten evenmin laten dekken door de Executieve of door een lid ervan, aangezien deze geen Minister zijn in de zin van artikel 65 van de Grondwet. Daarenboven dient gesteld dat de bevoegde Gemeenschaps- of Gewestraden de nationale Minister niet ter verantwoording kunnen roepen.

Het huidig regeerakkoord ondervangt de problematiek van de internationale vertegenwoordiging van Gemeenschappen en Gewesten *expressis verbis* en kent onder precies dezelfde bewoordingen het verdragsrecht toe aan de Gemeenschappen (II.A.1.1,3°) en de Gewesten (II.A.1.2,5°) en wel als volgt :

« Gemeenschappen en Gewesten wordt de uitdrukkelijke bevoegdheid toegewezen verdragen te sluiten op voorwaarde de nationale Regering ervan te informeren terwijl de vertegenwoordiging bij sommige internationale instellingen van Gemeenschappen en Gewesten in akkoord met deze laatste door de nationale Regering geregeld wordt. Voor de voorbereiding van de onderhandelingen en beslissingen en voor de opvolging van de beslissingen op Europees vlak met betrekking tot gemeenschaps- en gewestaangelegenheden zal een gestructureerd overleg georganiseerd worden tussen de Gemeenschappen en Gewesten enerzijds, en de nationale overheid anderzijds. Tegelijkertijd zal een regeling getroffen worden voor het probleem van de afdwingbaarheid van de Europese richtlijnen ten aanzien van Gemeenschappen en Gewesten. »

Bij de realisatie van deze internationale bevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten zoals vastgelegd in de Grondwet en in het regeerakkoord rijzen een drietal vragen.

Deze vragen en hun beantwoording luiden als volgt :

1. Kan de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen toevertrouwd worden aan deelgebieden van een centrale Staat ? Of hoort deze bevoegdheid exclusief aan de centrale Staat ?

In een nota, uitgaande van de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, die door de Ministerraad op 6 mei 1983 werd goedgekeurd, wordt gesteld dat « De Belgische Staat ... alleen deel uitmaakt van de gemeenschap van Staten ... In het internationaal recht komt de federale Staat naar voren als een unitaire Staat. » Met andere woorden : de deelstaat zou volgens de Minister van Buitenlandse Zaken niet de bevoegdheid hebben om internationale verdragen te sluiten. Deze visie, die geenszins strookt met een correcte interpretatie van het volkenrecht, werd op krachtdadige en overtuigende wijze weerlegd door de gemeenschappelijke verklaring van de Vlaamse, de Franse en de Waalse Executieven, waarin deze terecht stellen dat een verdrag als volkenrechtelijke overeenkomst, gesloten wordt tussen Staten

d'autres sujets du droit des gens, en d'autres termes, entre des personnes morales de droit international.

Cette personnalité morale internationale appartient d'abord aux Etats (article 6 de la conférence du 23 mai 1969 sur les traités), puis aux Etats fédérés, qui ont reçu cette compétence de conclure des traités en application de leur droit interne, notamment de leur propre Constitution. Autrement dit, les Etats fédérés constitutifs d'un Etat fédéral possèdent la compétence de conclure des traités, si elle leur a été octroyée par la constitution fédérale. Ou encore, la personnalité morale internationale et la capacité juridique internationale des Etats fédérés sont déterminées exclusivement par leur statut constitutionnel interne.

En résumé, on peut répondre à la première question que les Etats fédérés sont habilités à conclure des traités, et donc à prendre part aux relations de droit international, à condition que la Constitution leur en donne la compétence et qu'ils agissent dans les limites de cette compétence. Cela suppose évidemment que les Etats tiers ou les personnes de droit international reconnaissent cette capacité juridique des Etats fédérés. Cela dépend purement des tierces personnes morales. Prenons, à titre d'illustration, la question de la reconnaissance de l'Etat palestinien, d'Israël, etc. Dans le passé, par exemple, la République démocratique allemande a refusé de conclure des traités internationaux avec la Communauté française.

Les choses deviennent également très claires à la lumière d'une analyse de droit comparé.

Nous pouvons donc affirmer, en conclusion, en ce qui concerne cette première question, qu'aucune disposition du droit international public ou du droit national ne s'oppose à la reconnaissance, aux Etats fédérés, du *jus tractati*, d'où découle leur personnalité morale internationale. Il est évident, compte tenu de tous ces éléments, que la compétence internationale des Etats fédérés doit être définie de manière claire et non équivoque. C'est là une condition *sine qua non* pour l'attribution de la personnalité morale internationale et, dès lors, de la responsabilité en droit des gens.

Les exceptions au droit commun — la compétence et la responsabilité exclusives de l'Etat (aussi de l'Etat fédéral) — ne sont pas présumées et doivent être interprétées de manière restrictive. Il faut en effet éviter qu'une partie à un accord n'ait à pâtir d'une répartition ambiguë des compétences internes au sein d'un pays partenaire. Il convient, dès lors, de prévoir explicitement l'octroi aux Communautés de la compétence de conclure des traités à l'article 59bis de la Constitution, et l'octroi de cette compétence aux Régions à l'article 68 modifié, de manière à prévenir tout doute ou toute équivoque.

of andere rechtssubjecten van het volkenrecht, m.a.w. tussen internationaalrechtelijke rechtspersonen.

Deze internationale rechtspersoonlijkheid behoort vooreerst aan de Staten (artikel 6 van de verdragsconferentie van 23 mei 1969) enerzijds, en vervolgens aan de deelstaten, die deze verdragsluitende bevoegdheid op basis van hun intern recht, met name door de eigen toepasselijke Grondwet, verkregen hebben, anderzijds. M.a.w. deelstaten van een federale Staat bezitten de bevoegdheid om verdragen te sluiten, indien deze bevoegdheid hun is toegekend door de federale grondwet. Of nog, de internationale rechtspersoonlijkheid en -bekwaamheid van deelstaten wordt uitsluitend bepaald door hun interne grondwettelijke toestand.

Samenvattend kan men op de eerste vraag als volgt antwoorden : deelstaten zijn bevoegd verdragen te sluiten en zodoende aan het internationaal rechtsverkeer deel te nemen op voorwaarde dat de grondwet hen daartoe bevoegd maakt en de deelstaten handelen binnen de hun toegewezen bevoegdheid. Vanzelfsprekend veronderstelt een en ander dat derde staten of internationaalrechtelijke rechtspersonen deze rechtsbekwaamheid van de deelstaten erkennen. Dit hangt louter van de derde rechtspersoon af. Aldus ter illustratie de erkenning van de Palestijnse Staat, van Israël, e.a. In het verleden bijvoorbeeld weigerde de D.D.R. met de Franse Gemeenschap internationale verdragen te sluiten.

Een en ander volgt ook klaar en duidelijk uit een rechtsvergelijkend onderzoek.

Als besluit op de eerste vraag mag dus duidelijk worden gesteld dat geen enkele bepaling, noch uit het volkenrecht, noch uit het nationale recht zich verzet tegen het toekennen van het *jus tractati* aan deelstaten, waaruit hun internationale rechtspersoonlijkheid volgt. Bij een en ander is het evident dat de internationale bevoegdheid van de deelstaten duidelijk en ondubbelzinnig moet geformuleerd zijn. Dit is een *conditio sine qua non* voor de toekenning van de internationale rechtspersoonlijkheid en bijgevolg -verantwoordelijkheid.

De uitzonderingen op het gemeen recht — de exclusieve bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de (ook federale) staat, worden niet vermoed en zijn restrictief te interpreteren. De verdragspartner mag immers niet het slachtoffer worden van de dubbelzinnige interne bevoegdheidsverdeling. Bijgevolg is het ter zake aangewezen de expliciete toekenning van de verdragsrechtelijke bevoegdheid aan Gemeenschappen in artikel 59bis van de Grondwet, alsmede de toekenning van deze bevoegdheid aan de Gewesten uitdrukkelijk in de tekst van een gewijzigd artikel 68 op te nemen ten einde elke mogelijke dubbel-

Il y a lieu aussi d'adapter les articles 16 et 81 de la loi spéciale du 8 août 1980.

2. Une deuxième question porte sur la responsabilité relative aux traités qui ont été conclus.

Selon la théorie de la souveraineté, il va de soi que l'octroi d'une compétence internationale exclusive à un Etat fédéré emporte une responsabilité exclusive pour celui-ci. Par ailleurs, selon l'adage *res inter alios acta, aliis nec nocet nec prodest*, les traités conclus par les Communautés ou les Régions ne seront pas générateurs de droits ou obligations pour l'Etat belge, pas plus que l'Etat belge ne peut engager les Communautés et les Régions. A moins, bien sûr, d'un acte exprès, qui le rende possible, et ce dans les deux sens.

L'accord de gouvernement de 1988 dispose qu'en cas de conclusion de traités, les Communautés et Régions doivent préalablement informer l'autorité centrale. Ainsi est ouverte la possibilité d'engager, le cas échéant, en vue de promouvoir une politique étrangère homogène — et ce dans les deux sens —, la procédure de concertation définie à l'article 32 de la loi du 9 août 1980.

3. Une troisième question porte sur le caractère obligatoire des engagements internationaux.

Elle vise tant le droit européen, c'est-à-dire surtout les directives, que le droit international en général. En attendant la réalisation de la troisième phase de la réforme de l'Etat, et la transformation du Sénat en un Sénat des Communautés, qui aurait éventuellement un droit d'évocation, il convient de régler, dès à présent, certains points dans le cadre d'une procédure de concertation entre l'autorité centrale et l'Etat fédéré. Il nous semble que l'enseignement qu'on peut tirer de l'analyse comparative ci-dessus peut être une bonne préparation à cette troisième phase de la réforme de l'Etat.

Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu d'adapter, outre l'article 68 de la Constitution, les articles 16 et 81 de la loi spéciale du 8 août 1980. Nous proposons de modifier l'article 16 et d'abroger l'article 81.

**

zinnigheid of twijfel voor de toekomst te vermijden. Ook de artikelen 16 en 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dienen aangepast.

2. Een tweede vraag rijst in verband met de aansprakelijkheid voor de verdragen, die gesloten zijn.

Overeenkomstig de soevereiniteitstheorie dient duidelijk gesteld dat indien aan een deelstaat een exclusieve internationale bevoegdheid is toevertrouwd, het voor de hand ligt dat deze deelstaat exclusief aansprakelijk is. Overeenkomstig het adagium *res inter alios acta, aliis nec nocet nec prodest* zullen de gemeenschaps- of gewestverdragen geen rechten of plichten voor de Belgische Staat in het leven roepen, net zomin als de Belgische Staat de Gemeenschappen en de Gewesten kan engageren. Wel kan dit vanzelfsprekend bij uitdrukkelijke akte en wel in beide richtingen.

In het regeerakkoord 1988 wordt gesteld dat de Gemeenschappen en Gewesten de centrale overheid ter zake, bij het sluiten van verdragen, voorafgaandelijk dienen te informeren. Dit moet toelaten om zo nodig, ten einde een mogelijke homogeniteit van het buitenlands beleid — en dan wel in beide richtingen — te bevorderen, een beroep te doen op de overlegprocedure, vervat in artikel 32 van de wet van 8 augustus 1980.

3. Een derde vraag betreft de afdwingbaarheid van de internationale verplichtingen.

Het gaat hier zowel om het Europese recht enerzijds, d.i. vooral de problematiek van de richtlijnen en de internationaalrechtelijke afdwingbaarheid in het algemeen anderzijds. In afwachting van de derde fase en de hervorming van de Senaat tot Senaat der Gemeenschappen met een mogelijk evocatierecht is het aangewezen dat een en ander in het kader van een overlegprocedure tussen de centrale overheid en de deelstaat opgenomen wordt. Ter voorbereiding van de derde fase kan lering worden getrokken uit voorgaande vergelijkende analyse.

Rekening houdende met deze beschouwingen dienen, naast artikel 68 van de Grondwet, de artikelen 16 en 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aangepast. Voorgesteld wordt artikel 16 te wijzigen en artikel 81 op te heffen.

R. BLANPAIN.

**

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

L'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Article 16.* — § 1^{er}. L'assentiment à tout traité ou accord relatif en tout ou en partie à des matières visées à l'article 59*bis*, § 2, premier alinéa, 1^o et 2^o, et § 2*bis*, et à l'article 107*quater* de la Constitution, ainsi qu'aux articles 4 à 6*bis* de la présente loi, est donné par le conseil ou les conseils intéressés.

§ 2. Les traités visés au § 1^{er} sont présentés au conseil compétent par l'exécutif.

§ 3. Les exécutifs intéressés, chacun en ce qui le concerne, mènent les négociations, signent et ratifient les traités et accords visés au présent article.

La décision d'engager des négociations est communiquée au gouvernement par les exécutifs intéressés. »

Art. 2

L'article 81 de la même loi est abrogé.

VOORSTEL VAN WET**Artikel 1**

Artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt vervangen als volgt :

« *Artikel 16.* — § 1. Instemming met de verdragen of akkoorden, die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op aangelegenheden bedoeld in artikel 59*bis*, § 2, eerste lid, 1^o en 2^o, en § 2*bis*, en artikel 107*quater* van de Grondwet en in de artikelen 4 tot 6*bis* van deze wet, wordt verleend door de betrokken raad of raden.

§ 2. De in § 1 bedoelde verdragen worden bij de bevoegde raad ingediend door de executieve.

§ 3. De betrokken executieven voeren, ieder wat haar betreft, de onderhandelingen, ondertekenen en bekrachtigen de in dit artikel bedoelde verdragen en akkoorden.

De beslissing om onderhandelingen aan te vatten wordt door de betrokken executieven aan de Regering medegedeeld.

Art. 2

Artikel 81 van dezelfde wet wordt opgeheven.

R. BLANPAIN.
H. DE BELDER.