

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1989-1990

15 MAART 1990

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**tot vaststelling van de nadere
regelen voor het sluiten van
verdragen door een Gemeenschap**

(Ingediend door de heer Lagasse)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Sedert 1970 werden aan de Gemeenschappen, telkens wanneer het om culturele of onderwijsaangelegenheden gaat, bevoegdheden op het vlak van internationale betrekkingen toegekend. Sindsdien bepaalt artikel 59*bis*, § 2, eerste lid, 3°, van de Grondwet immers dat de Gemeenschapsraden, ieder wat hem betreft, bij decreet de internationale samenwerking regelen voor de culturele aangelegenheden en voor het onderwijs.

In 1980 heeft de grondwetgever die internationale bevoegdheid tot de persoonsgebonden aangelegenheden uitgebreid (artikel 59*bis*, § 2*bis*).

Daarom dienen de gemeenschapsraden met toepassing van artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 instemming te verlenen met de verdragen en akkoorden die op de (geheel of ten dele) tot hun bevoegdheid behorende gebieden worden afgesloten. De Franse Gemeenschapsraad heeft in zijn reglement bepaald dat die instemming in de vorm van een decreet verleend wordt.

Toen de Gemeenschapsexecutieven niet langer deel uitmaakten van de centrale Regering, gingen die Executieven zelf over internationale akkoorden onderhandelen en ondertekenden zij die.

Op dat vlak is er betwisting gerezen, waarbij het standpunt van de Gemeenschappen tegenover dat

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

15 MARS 1990

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

**déterminant les modalités de
conclusion de traités par une
Communauté**

(Déposée par M. Lagasse)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis 1970, les Communautés se sont vu reconnaître des compétences sur le plan des relations internationales chaque fois qu'il s'agit des matières culturelles et d'enseignement. En effet, depuis lors, l'article 59*bis* de la Constitution, en son § 2, alinéa premier, 3°, a prévu que les Conseils de Communauté chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, la coopération internationale pour les matières culturelles et pour l'enseignement.

En 1980, le Constituant a étendu cette compétence internationale au domaine des matières personnalisables (article 59*bis*, § 2*bis*).

Ainsi les Conseils de Communauté ont été amenés à donner leur assentiment aux traités et accords passés dans les domaines de leur compétence (en tout ou en partie), en application de l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980. Le Conseil de la Communauté française a précisé dans son règlement que cet assentiment est donné sous forme d'un décret.

Par ailleurs, lorsque les Exécutifs communautaires ne firent plus partie du Gouvernement central, les Exécutifs négocièrent et signèrent des accords internationaux.

Sur ce point, une controverse surgit, opposant la thèse des Communautés et celle de l'Etat belge (voir

van de Belgische Staat kwam te staan (zie met name de verklaring van Minister-Président Ph. Moureaux, CCF, CRA 1982/83 n° 5, blz. 18).

Naar aanleiding van de herziening van juli 1988, heeft de grondwetgever gepreciseerd dat de internationale samenwerking het sluiten van verdragen omvat. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding en meer bepaald uit een verklaring die door de heer Bosmans, rapporteur in de Kamer, op 7 juli 1988 afgelegd werd « ... kende het huidige artikel 59bis van de Grondwet reeds een voldoende rechtsgrond aan de Gemeenschappen toe om verdragen af te sluiten inzake culturele en persoonsgebonden materies; de voorgestelde wijziging is een duidelijke bevestiging om deze bevoegdheid uit te breiden tot de verdragen over onderwijsaangelegenheden » (B.V., blz. 449).

Voorts werd in de Grondwet een bepaling ingevoegd luidens welke een met een bijzondere meerderheid aangenomen wet « de nadere regelen voor het sluiten van verdragen vaststelt » (artikel 59bis, § 2, 3°, en § 2bis, 2de lid). In dat verband wordt in de regeringsverklaring van de Bondsregering van 10 mei 1988 aangestipt dat de Gemeenschappen de centrale overheid vooraf behoren in te lichten.

Thans blijkt dat de invoeging van die zinsnede in de tekst van de Grondwet interpretatiemoeilijkheden teweeggebracht heeft, waarbij sommigen niet aarzelen te beweren dat de herziening van 1988 tot uiting zou moeten komen in een inkrimping van de destijds aan de Gemeenschappen toegewezen internationale bevoegdheid. De parlementaire voorbereiding toont nochtans zeer duidelijk aan dat het daarentegen de bedoeling was die bevoegdheid te versterken en iedere onzekerheid bij de buitenlandse gesprekspartners te voorkomen.

In dat verband zij eraan herinnerd dat het internationaal recht geen uitsluitsel geeft over de vraag wie een internationaal verdrag afsluit, en zulks noch met betrekking tot de faze van de onderhandelingen en van de ondertekening, noch betreffende de eventuele instemming van een Parlement, noch betreffende de bekrachtiging ervan. Die kwesties behoren tot het intern recht en normalerwijze geeft de Grondwet van iedere Staat daar een antwoord op.

Aldus werd op grond van de artikelen van de Grondwet en van de bijzondere wet tot organisatie van de exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschappen en van de zelfstandigheid van de Executieven en op grond van de beginselen van de ministeriële verantwoordelijkheid, aan de Franse Gemeenschap reeds vóór 1988 bevoegdheid toegekend voor het sluiten van internationale akkoorden: de voorbereiding en de ondertekening van het verdrag en — na de instemming van de Raad — de bekrachtiging ervan kunnen slechts door de Gemeenschapsexecutieve worden verricht.

Kan men zich in ons federaal stelsel immers indenken dat het Belgische Staatshoofd, op voorstel van een lid van de Executieve van een Gemeenschap, een verdrag zou moeten sluiten dat alleen over aan die Ge-

notamment la déclaration du Ministre-Président Ph. Moureaux, CCF, CRA 1982-1983, n° 5, p. 18).

Lors de la révision de juillet 1988, le Constituant a précisé que la coopération internationale incluait la conclusion des traités. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires et notamment d'une déclaration de M. Bosmans, rapporteur à la Chambre, le 7 juillet 1988, « ... l'actuel article 59bis de la Constitution contient déjà les fondements juridiques suffisants pour permettre aux Communautés de conclure des traités dans les matières culturelles et personnalisables; la modification proposée est la confirmation, qu'il y a lieu d'étendre cette compétence aux traités en matière d'enseignement » (CRA p. 455).

Par ailleurs, il a été ajouté dans la Constitution qu'une loi à majorité spéciale déterminerait « les modalités de conclusion des traités » (article 59bis, § 2, 3° et § 2bis, alinéa 2). A ce sujet, la déclaration du Gouvernement fédéral, le 10 mai 1988, précise qu'il s'agit pour les Communautés d'informer préalablement le pouvoir central.

Il apparaît aujourd'hui que l'insertion de ce bout de phrase dans le texte constitutionnel a suscité des difficultés d'interprétation, certains n'hésitant pas à considérer que la révision de 1988 devrait se traduire par une diminution de la compétence internationale antérieurement attribuée aux Communautés. Les travaux préparatoires indiquent cependant très clairement qu'il s'agissait au contraire de la conforter et de prévenir toute incertitude dans le chef des interlocuteurs étrangers.

A ce sujet, il n'est pas inutile de rappeler que le droit international ne tranche pas la question de savoir qui conclut un traité international: ni en ce qui concerne la phase des négociations et de la signature, ni en ce qui concerne l'assentiment éventuel d'un Parlement, ni en ce qui concerne la ratification. Ces questions relèvent du droit interne, et c'est normalement dans la loi fondamentale de chaque Etat qu'elles trouvent réponse.

Ainsi donc, dès avant 1988, c'est en se fondant sur les articles de la Constitution et de la loi spéciale organisant les compétences exclusives des Communautés et l'autonomie des Exécutifs et sur les principes de la responsabilité ministérielle que la Communauté française a été reconnue compétente pour la conclusion d'accords internationaux: la préparation et la signature du traité et, après l'assentiment du Conseil, la ratification du traité ne peuvent être assurées que par l'Exécutif de la Communauté.

Comment, en effet, imaginer dans notre régime fédéral que le Chef de l'Etat belge puisse être amené, sur une proposition d'un membre de l'Exécutif d'une Communauté, à conclure un traité ne traitant que de

meenschap eigen culturele en/of persoonsgebonden aangelegenheden handelt en vervolgens van de Gemeenschapsraad toestemming zou moeten krijgen om het bedoelde verdrag te bekrachtigen ?

Aangezien dát de toestand was vóór 1988, kan de toevoeging in de Grondwet van de woorden « met inbegrip van het sluiten van verdragen » die situatie uiteraard niet op de helling zetten.

Het onderhavige voorstel heeft dus niet tot doel de bestaande juridische toestand te wijzigen; het wil een einde maken aan betwistingen door opheldering te verschaffen omtrent de inlichtingen die vooraf aan de centrale Regering moeten worden verstrekt door een Gemeenschapsexecutieve die de bedoeling heeft een internationaal verdrag te sluiten dat uitsluitend betrekking heeft op tot zijn bevoegdheid behorende aangelegenheden.

Die inlichtingen kunnen nuttig zijn om de noodzakelijke samenhang tussen de internationale betrekkingen van de bondsinstanties en van de « gemeenschapsstaten » te vrijwaren.

In feite gebeurt zulks wellicht al in een of andere vorm en nu reeds kan de centrale Regering, mocht zij zich benadeeld achten, een overlegprocedure op gang brengen in het kader van wat bepaald is in artikel 32, § 2, van de wet van 9 augustus 1980. Het is echter aangewezen te bepalen op welke wijze die inlichtingen moeten worden verstrekt, maar zulks mag alleszins niet leiden tot het stilleggen van de procedure die door de Gemeenschapsexecutieven voor het sluiten van verdragen gehanteerd wordt.

Overigens dient de vraag gesteld of de wetgever niet eveneens de voorlichting van de Gemeenschappen door de Centrale Regering zou moeten organiseren, telkens wanneer die internationale onderhandelingen aanvat.

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Artikel 1

Wanneer de Executieve van een Gemeenschap, met het oog op het sluiten van een verdrag met een vreemde Staat of een internationale publiekrechtelijke instelling, beslist tot het aanvaarden van onderhandelingen, geeft zij daarvan kennis aan de Eerste Minister van de Bondsregering. Indien deze meent dat het sluiten van het verdrag de buitenlandse betrekkingen van de Bondsstaat in gevaar kan brengen, maakt hij, binnen dertig dagen na de kennisgeving, de zaak aanhangig bij het met toepassing van artikel 31 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen opgerichte Overlegcomité.

matières culturelles et/ou personnalisables spécifique à cette Communauté, et ensuite à se faire autoriser par le Conseil de la Communauté à ratifier ledit traité ?

Telle étant la situation avant 1988, ce n'est évidemment pas l'ajout, dans la loi fondamentale, des mots « y compris la conclusion des traités » qui devrait la remettre en cause.

La présente proposition n'a donc pas pour objet de modifier la situation juridique existante; elle tend à couper court à toute controverse, en clarifiant la question de l'information préalable à donner au Gouvernement fédéral par un Exécutif communautaire qui s'engage dans la voie de la conclusion d'un traité international portant exclusivement sur des matières ressortissant à sa compétence.

Cette information peut être utile, pour sauvegarder la cohérence nécessaire entre les relations internationales du pouvoir fédéral et des Etats communautaires.

Sans doute existe-t-elle dans les faits sous une forme ou sous une autre, et dès à présent une procédure de concertation pourrait être engagée par le Gouvernement central qui s'estimerait lésé, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 32, § 2 de la loi du 9 août 1980. Mais il n'est pas superflu de préciser les modalités de l'information, celles-ci ne pouvant en tout cas pas aboutir à une paralysie du processus de conclusion des traités par les Exécutifs communautaires.

On doit du reste se demander si le législateur ne devrait pas organiser parallèlement l'information des Communautés par le Gouvernement fédéral chaque fois que celui-ci engage des négociations internationales.

A. LAGASSE

PROPOSITION DE LOI SPECIALE

Article 1^{er}

Lorsque l'Exécutif d'une Communauté décide d'entreprendre des négociations en vue de la conclusion d'un traité avec un Etat étranger ou avec une institution de droit international public, il le notifie au Premier Ministre du Gouvernement fédéral. Si celui-ci estime que la conclusion de ce traité pourrait être de nature à compromettre les relations extérieures de l'Etat fédéral, il en saisit, dans les trente jours de la notification, le Comité de concertation créé en application de l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Art. 2

Na afloop van de onderhandelingen deelt de Executieve de tekst van het ontwerp-verdrag mee aan de Eerste Minister van de Bondsregering. Indien de Eerste Minister de zaak binnen de dertig volgende dagen niet bij het Overlegcomité aanhangig heeft gemaakt of indien het Comité binnen dertig dagen nadat de zaak aanhangig is gemaakt, geen akkoord heeft bereikt, wordt de Executieve geacht de brief te hebben ontvangen waarin volmacht verleend wordt om het verdrag te ondertekenen.

15 februari 1990.

Art. 2

Au terme des négociations, l'Exécutif communique au Premier Ministre du Gouvernement fédéral le texte du projet de traité. Si, dans les trente jours qui suivent, le Premier Ministre n'a pas saisi le Comité de concertation ou si celui-ci n'est pas arrivé à un accord dans les trente jours de la saisine, l'Exécutif est réputé avoir reçu la lettre de pleins pouvoirs pour signer le traité.

15 février 1990.

A. LAGASSE
G. CLERFAYT
A. SPAAK
