

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1988-1989

9 JANVIER 1989

Proposition de loi spéciale réglant la coopération internationale, en ce compris la conclusion de traités par les Communautés et les Régions

(Déposée par MM. De Belder et Blanpain)

DEVELOPPEMENTS

Introduction

La Volksunie présente la proposition de loi ci-après, en exécution du nouvel article 59bis (§ 2, alinéa 2 et § 2bis) de la Constitution.

Rappelons tout d'abord les textes concernés.

1. Article 59bis, § 2, alinéa 1^{er}

« Les Conseils de Communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

...

3° la ... coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1° (culture) et 2° (enseignement) du présent paragraphe »

2. Article 59bis, § 2, alinéa 2

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, arrête... les modalités de conclusion de traités, visée au 3° du présent paragraphe. »

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1988-1989

9 JANUARI 1989

Voorstel van bijzondere wet tot regeling van de internationale samenwerking met inbegrip van het sluiten van verdragen door de Gemeenschappen en de Gewesten

(Ingediend door de heren De Belder en Blanpain)

TOELICHTING

Inleiding

Ter uitvoering van het nieuwe artikel 59bis (§ 2, tweede lid en § 2bis) presenteert de Volksunie het volgend wetsvoorstel.

Vooreerst een herinnering aan de relevante teksten.

1. Artikel 59bis, § 2, eerste lid

« De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet :

...

3° de ... internationale samenwerking met inbegrip van het sluiten van verdragen voor de aangelegenheden bedoeld in 1° (cultuur) en 2° (onderwijs) van deze paragraaf »

2. Artikel 59bis, § 2, tweede lid

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

3. Article 59bis, § 2bis

« Les Conseils de Communauté règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, ... en ces matières (personnalisables), ... la coopération internationale, y compris la conclusion de traités. »

4. Article 68 de la Constitution (à réviser).

Chapitre premier. — Les relations internationales dans l'accord du gouvernement

Généralités

1. En premier lieu, le Gouvernement exécutera — tel est le texte de l'accord de gouvernement — parallèlement à la politique de renouveau social et économique, une nouvelle phase de la réforme de l'Etat, y compris sur le plan international.

Aussi nous réjouissons-nous principalement des paragraphes qui traitent de l'intension du Gouvernement de proposer bientôt au Parlement que les Communautés et les Régions puissent conclure des traités dans le cadre de leurs compétences. Le texte précise que cela se fera « après information préalable (sic) du Gouvernement national ». Jamais encore on n'avait tenu en la matière un langage plus clair. Elles pourront également se faire représenter auprès de certaines institutions internationales. Même si c'est le Gouvernement national qui doit régler cette représentation, il le fera « en accord » avec les Communautés et les Régions. Le texte dit que pour la préparation des négociations et des décisions et pour le suivi au niveau européen des dossiers relatifs aux matières communautaires et régionales, une concertation structurée sera organisée entre le pouvoir national et les Communautés et les Régions.

Une réglementation sera également adoptée concernant le problème de la force obligatoire des directives européennes à l'égard des Régions et des Communautés. Tels sont les textes se rapportant particulièrement à la question qui nous occupe.

Chapitre 2. — La fédéralisation de l'enseignement et les relations internationales

Partie I

A l'occasion de cette révision constitutionnelle et lors des débats sur le transfert de l'enseignement du niveau national au niveau communautaire, le Gouvernement a décidé de mettre simultanément à exécution les passages de la déclaration gouvernementale se rapportant aux compétences extérieures des Communautés en la matière.

3. Artikel 59bis, § 2bis

« De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft, bij decreet, ... voor de persoonsgebonden aanlegenheden de internationale samenwerking met inbegrip van het sluiten van verdragen. »

4. Artikel 68 Grondwet (te herzien).

Hoofdstuk 1. — De internationale betrekkingen in het regeerakkoord

Algemeen

1. In de eerste plaats zal de Regering, zo luidt de tekst van het regeerakkoord, parallel met het economisch en sociaal hernieuwingsbeleid, een nieuwe fase realiseren in de hervorming van de Staat, ook op internationaal vlak.

Daarom verheugen wij ons in de eerste plaats over de paragrafen die handelen over de intentie van de Regering om « weldra aan het Parlement voor te stellen dat de Gemeenschappen en de Gewesten, binnen het raam van hun bevoegdheden, verdragen zouden kunnen sluiten ». De tekst bepaalt dat dit zal gebeuren « na voorafgaandelijke informatie (sic) van de nationale Regering ». Nog nooit werd er terzake duidelijker taal gesproken. « Ook zullen zij zich kunnen laten vertegenwoordigen bij sommige internationale instellingen. » Zelfs als is het de nationale Regering die deze vertegenwoordiging moet regelen, zij doet het « in akkoord » met de Gemeenschappen en Gewesten. Voor de voorbereiding van onderhandelingen en beslissingen en voor de *follow-up* op Europees vlak van dossiers die betrekking hebben op communautaire en regionale aangelegenheden zal een gestructureerd overleg worden georganiseerd tussen de nationale overheid en de Gemeenschappen en Gewesten, zegt de tekst.

Ook zal een regeling worden getroffen voor het probleem van de afdwingbaarheid van Europese richtlijnen ten aanzien van Gewesten en Gemeenschappen. Tot daar de bijzonderste relevante teksten.

Hoofdstuk 2. — De federalisering van het onderwijs en de internationale betrekkingen

Deel I

De Regering heeft beslist naar aanleiding van deze Grondwetsherziening en bij de behandeling van de overheveling van het onderwijs van het nationaal niveau naar dat van de Gemeenschappen, om meteen, tegelijkertijd, uitvoering te geven aan de passages van de regeringsverklaring die te maken hebben met de externe bevoegdheden van de Gemeenschappen in dat verband.

Comme d'autres partis, la Volksunie a préféré que les relations extérieures, dans la mesure où elles touchent à l'enseignement, soient examinées immédiatement dans le chapitre de l'enseignement, et qu'on n'attende pas que l'article 68 de la Constitution soit révisé, dans la deuxième phase. La loi d'exécution, qui doit réaliser la fédéralisation de l'enseignement, n'interviendra, en effet, elle aussi, que dans la deuxième phase de la révision de la Constitution, de sorte qu'il n'y a aucun danger de découplage entre la fédéralisation de l'enseignement et celle des compétences extérieures. Que signifie tout cela ?

La modification de l'article 59bis, § 2, et de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution étend la compétence des Communautés à toutes les formes d'action internationale dans toutes les matières pour lesquelles elles sont compétentes. La compétence des Communautés en matière de coopération internationale ne porte donc plus, à partir d'aujourd'hui, exclusivement sur les matières culturelles (1970) et personnalisables (1980), mais également sur l'enseignement. De plus, à l'égard de toutes ces matières, elles auront également compétence pour conclure des traités.

Tout d'abord, la décision de jumeler la fédéralisation de l'enseignement à cette partie des compétences extérieures des Communautés doit être clairement située dans sa perspective historique, à partir des articles existants de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 qui ont organisé jusqu'ici les formes de la coopération internationale.

La coopération culturelle internationale était déjà réglée à l'article 59bis de la Constitution de 1970. C'est sur la base de cet article que fut adoptée la loi de 1978 — et ensuite celle du 8 août 1980 — réglant les formes de la coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis, § 2, de la Constitution.

L'article 59bis de la Constitution de 1980 disposait que le Conseil de Communauté règle par décret les matières culturelles, l'enseignement et la coopération culturelle internationale et qu'une loi adoptée à une majorité spéciale arrête les matières culturelles qui peuvent être réglées sur le plan international par le Conseil de Communauté et détermine les formes de cette coopération. L'article 59bis, § 2bis, contient des dispositions identiques pour les matières personnalisables.

Les matières culturelles et personnalisables, qui devaient être fixées par une loi à majorité spéciale, ont été déterminées par les articles 4 et 5 de la loi spéciale du 8 août 1980. Les formes de cette coopération sont réglées aux articles 16 et 81 de la loi spéciale, dont les expressions « donner assentiment » et « être associé » ont depuis lors fait l'objet de dis-

Zoals andere partijen heeft de Volksunie er de voorkeur aan gegeven dat de externe betrekkingen, voor zover zij te maken hebben met onderwijs, meteen in het hoofdstuk onderwijs zouden behandeld worden en dat men niet zou wachten tot wanneer in de tweede fase, artikel 68 van de Grondwet zou worden herzien. De uitvoeringswet die de federalisering van het onderwijs moet tot stand brengen, zal immers slechts eveneens in de tweede fase van de Grondwetsherziening tot stand komen zodat er geen gevaar van découplage tussen de federalisering van het onderwijs en de externe bevoegdheden zou optreden. Wat betekent dit alles ?

Met de wijziging van artikel 59bis, § 2, en artikel 59bis, § 2bis, van de Grondwet wordt de bevoegdheid der Gemeenschappen uitgebreid tot alle vormen van internationaal optreden in alle aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn. De bevoegdheid der Gemeenschappen inzake internationale samenwerking slaat vanaf heden dus niet meer uitsluitend op de culturele (1970) en persoonsgebonden materies (1980), maar omvat ook het onderwijs. Bovendien zullen zij voor al deze aangelegenheden ook bevoegd zijn om verdragen te sluiten.

Eerst dient de beslissing om de federalisering van het onderwijs te koppelen aan dit gedeelte der externe bevoegdheden der Gemeenschappen duidelijk geplaatst in haar historisch perspectief, uitgaande van de artikelen in de bestaande Grondwet en in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die de vormen van internationale samenwerking tot nu toe organiseerden.

De internationale culturele samenwerking was reeds geregeld in artikel 59bis van de Grondwet van 1970. Op grond daarvan werd de wet van 1978 — nadien 8 augustus 1980 — aangenomen, houdende organisatie van de vormen van internationale culturele samenwerking.

Artikel 59bis van de Grondwet van 1980 bepaalde dat de Gemeenschapsraad bij decreet de culturele aangelegenheden, het onderwijs en de internationale culturele samenwerking regelt en dat een wet, aangenomen met een bijzondere meerderheid, de culturele aangelegenheden vaststelt die op internationaal vlak door de Gemeenschapsraad kunnen worden geregeld en de vormen van deze samenwerking bepaalt. Artikel 59bis, § 2bis, bevat dezelfde bepalingen voor de persoonsgebonden aangelegenheden.

De culturele en persoonsgebonden aangelegenheden, die door een wet met een bijzondere meerderheid moesten worden vastgesteld, werden bepaald door de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De vormen van deze samenwerking zijn geregeld in de artikelen 16 en 81 van de bijzondere wet waarin de uitdrukkingen « instemming

cussions byzantines. L'article 81 dispose que le chef de l'Etat reste toutefois le seul interlocuteur au niveau international.

Il y a ensuite l'article 68 de la Constitution, dans lequel il est dit que le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre et fait les traités, aussi bien les traités d'alliance que les traités de commerce. Cet article évoque immédiatement l'article 64 de la Constitution, suivant lequel aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un Ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable.

Tel est l'arsenal d'instruments qui nous a été légué par le passé. L'élément essentiel à en retenir est que l'interprétation de cet ensemble d'instruments relatifs à la compétence des Communautés en matière de traités internationaux a donné lieu, et continue à donner lieu, à deux thèses divergentes.

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

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

b) Toutefois, en se basant sur les articles concernés de la Constitution et de la loi, et sur les commentaires dont ils font l'objet dans les documents et les Annales parlementaires, on peut également donner une portée beaucoup plus large aux articles 16 et 81 de la loi spéciale de 1980. Certains auteurs en déduisent que, par dérogation à l'article 68, les Conseils de Communauté sont compétents, à l'exclusion des Chambres législatives, pour approuver les accords internationaux relatifs aux matières culturelles et personnalisables, qu'il y a à cet égard transfert de compétence du pouvoir central aux Communautés — ce qui signifie que le pouvoir central ne conserve aucune compétence en la matière — et que

geven » en « betrokken zijn bij » sedertdien het voorwerp hebben uitgemaakt van Byzantijnse discussies. Artikel 86 bepaalt : « Het Staatshoofd blijft nochtans de enige gesprekspartner op het internationaal vlak ».

Vervolgens is er artikel 68 van de Grondwet, waarin wordt gezegd dat de Koning het bevel voert over de land- en de zeemacht, de oorlog verklaart en de verdragen sluit, zowel de verdragen van bondgenootschap als de handelsverdragen. Dit artikel roept onmiddellijk het artikel 64 van de Grondwet op, volgens hetwelk geen akte van de Koning gevolgen kan hebben wanneer zij niet medeondertekend is door een Minister, die daardoor alleen reeds ervoor verantwoordelijk wordt.

Dit is het arsenaal van instrumenten die ons uit het verleden werden overgeleverd. Het meest essentiële dat hieruit moet worden onthouden is, dat de interpretatie van dit instrumentarium over de bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake internationale akkoorden aanleiding heeft gegeven, en nog steeds geeft, tot twee uiteenlopende thesissen.

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

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

b) Steunend op de betrokken Grondwets- en wetsartikelen, met de uitleg die eraan werd gegeven in de parlementaire bescheiden en handelingen, kan echter ook een veel ruimere betekenis worden gegeven aan de artikelen 16 en 81 van de bijzondere wet van 1980. Uit deze uitleg leiden sommige auteurs af dat de Gemeenschapsraden, in afwijking van artikel 68, met uitzondering van de Wetgevende Kamers, bevoegd zijn om internationale akkoorden inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden goed te keuren, dat ter zake een overdracht van de bevoegdheid bestaat van de centrale overheid naar de Gemeenschappen, wat betekent dat de centrale regering hieromtrent geen bevoegdheid meer heeft en

le gouvernement central lui-même a émis le point de vue que l'article 68 de la Constitution avait été implicitement modifié.

Ces auteurs en sont arrivés à la conclusion que, pour les Communautés, l'article 68 a été implicitement modifié et que l'Exécutif communautaire et le Conseil de Communauté ont toute compétence, à l'exclusion du pouvoir central, pour contracter et conclure des accords internationaux sur les matières culturelles et personnalisables.

c) Or, le Gouvernement a mis un terme à cette discussion en faisant à la fois un pas quantitatif et un pas qualitatif en avant. Quantitatif, d'une part, du fait que toutes les matières pour lesquelles les Communautés sont compétentes sont ajoutées à la compétence internationale, c'est-à-dire désormais aussi l'enseignement, à côté des matières culturelles et personnalisables. Qualitatif, d'autre part, en incluant dans la compétence toutes les formes d'action sur le plan international, « y compris », comme dit le texte, (et non pas, dès lors, « uniquement ») le droit de conclure des traités.

Il y a en outre la représentation auprès de certaines institutions internationales, mais cela se fera, selon la déclaration gouvernementale, en marge de la Constitution.

Jusqu'ici, cette proposition n'a guère soulevé de difficulté. Il y a toutefois deux éléments sur lesquels il n'existe pas encore aujourd'hui de clarté suffisante : premièrement, la compétence des Régions quant à conclure également des traités, comme le prévoit explicitement la déclaration gouvernementale, et deuxièmement, la position du Roi — l'article 68 — face à celle des Communautés et des Régions en matière de relations extérieures.

Contrairement à l'article 59bis de la Constitution, par lequel la Communauté a été déclarée compétente pour régler la coopération internationale relativement aux matières culturelles et personnalisables, l'article 107quater, qui traite des matières régionales, est muet quant à la compétence de la Région en ce qui concerne la coopération internationale pour les matières régionales. La Région n'aurait-elle donc aucune compétence en matière de coopération internationale ?

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

dat de centrale regering zelf het standpunt innam dat artikel 68 van de Grondwet impliciet werd gewijzigd.

Deze auteurs kwamen tot de conclusie dat voor de Gemeenschappen artikel 68 impliciet is gewijzigd en dat de Gemeenschapsexecutieve en de Gemeenschapsraad, met uitsluiting van de centrale overheid, volwaardig bevoegd zijn om internationale akkoorden over culturele en persoonsgebonden aangelegenheden aan te gaan en te sluiten.

c) Welnu, de huidige Regering maakte een einde aan deze discussie door tegelijkertijd een kwantitatieve en een kwalitatieve stap voorwaarts te doen. Kwantitatief enerzijds, doordat alle materies waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn, worden gevoegd bij de internationale competentie, d.w.z. voortaan ook het onderwijs naast de culturele en persoonsgebonden zaken. Kwalitatief anderzijds, door alle vormen van internationaal optreden bij de bevoegdheid te rekenen, « inbegrepen » zoals de tekst zegt, (en dus niet « alleen ») het recht om verdragen te sluiten.

Er is bovendien ook de vertegenwoordiging bij sommige internationale instellingen, maar dit gebeurt volgens de regeringsverklaring, buiten de Grondwet.

Tot hier zijn er vrijwel geen moeilijkheden met dit voorstel. Er zijn echter twee elementen waarover vandaag nog niet voldoende klaarheid is : ten eerste, de bevoegdheid van de Gewesten om eveneens verdragen te sluiten, zoals de regeringsverklaring duidelijk bepaalt en ten tweede, de positie van de Koning — artikel 68 — tegenover die van Gemeenschappen en Gewesten inzake buitenlandse betrekkingen.

In tegenstelling tot artikel 59bis van de Grondwet waardoor de Gemeenschap ertoe bevoegd verklaard was de internationale samenwerking voor culturele en persoonsgebonden materies te regelen, is in artikel 107quater, dat handelt over de gewestelijke materies, niets bepaald over de bevoegdheid van het Gewest voor internationale samenwerking inzake gewestelijke aangelegenheden. Hadden de Gewesten dan hoegenaamd geen bevoegdheid met betrekking tot internationale samenwerking ?

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

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

En tout cas, le Conseil régional n'a pas reçu compétence pour donner son assentiment à des accords internationaux relatifs à des matières régionales, alors que le gouvernement régional est, pour sa part, bel et bien associé à ces accords internationaux. L'idée selon laquelle le Roi peut habiliter la Région ou ses représentants à représenter le pays, pourrait cependant constituer un début de solution. Le Conseil d'Etat a toutefois déclaré que l'expression « être associé à » ne portait que sur la préparation de la négociation et non sur le processus de négociation proprement dit.

La déclaration gouvernementale stipule que les Communautés comme les Régions auront désormais la possibilité de conclure des traités dans les matières pour lesquelles elles sont compétentes, à la condition d'informer préalablement le pouvoir national. Le Gouvernement a décidé de dissocier le droit des Communautés de conclure des traités de celui des Régions et de lier le premier à la question de l'enseignement. La question de la compétence régionale en matière de traités devra donc être examinée au moment de la révision de l'article 68.

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

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

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

Nous pensons donc, non seulement que la compétence des Régions pour conclure des traités doit figurer explicitement à l'article 68, mais aussi que la compétence des Communautés devrait y être réitérée explicitement à cette occasion, alors même qu'elle figure déjà à l'article 59^{bis}.

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

In ieder geval heeft de Gewestraad geen bevoegdheid gekregen om zijn instemming te geven met internationale akkoorden over gewestelijke aangelegenheden, terwijl de gewestregering wel bij deze internationale akkoorden betrokken wordt. De idee volgens welke de Koning aan de regio of haar vertegenwoordigers volmacht kan geven om het land te vertegenwoordigen, zou echter een begin van oplossing kunnen verschaffen. De Raad van State stelde echter dat « betrokken zijn bij » alleen zou slaan op de voorbereiding van de negotatiepositie maar niet op het proces van de onderhandelingen zelf.

De regeringsverklaring bepaalt dat zowel de Gemeenschappen als de Gewesten voortaan de mogelijkheid om verdragen te sluiten zullen verwerven voor de materies waarvoor zij bevoegd zijn en mits zij de nationale overheid vooraf informeren. De Regering besliste het verdragsrecht van de Gemeenschappen te splitsen van dat der Gewesten en het eerste te koppelen aan de kwestie van het onderwijs. De kwestie van de regionale verdragsbevoegdheid moet dus worden behandeld als artikel 68 wordt gewijzigd.

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

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

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

Wij zijn dus van mening dat niet alleen de verdragsrechtelijke bevoegdheid der Gewesten uitdrukkelijk moet worden opgenomen in artikel 68, maar dat tevens de bevoegdheid der Gemeenschappen bij die gelegenheid uitdrukkelijk zou moeten worden herhaald, zelfs indien zij reeds is opgenomen in artikel 59^{bis}.

Nous craignons qu'à défaut d'un article 68 clairement formulé, non seulement la discussion interne ne se poursuive inutilement, mais aussi que la Constitution ne demeure imprécise sur la question des relations extérieures, tant sur le plan interne que pour les partenaires avec lesquels les traités sont conclus.

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

Pour l'adaptation de l'article 68 de la Constitution et des articles 16 et 81 de la loi spéciale, nous renvoyons à une initiative spéciale, prise parallèlement à celle-ci par les signataires de la présente proposition.

Partie II

Nous concluons ce deuxième chapitre par l'énumération de quelques problèmes auxquels il faudra être très attentif lors de l'exécution. Ils font plus spécifiquement l'objet de la loi spéciale que nous présentons.

1. Il y a tout d'abord le principe de l'autonomie, qui a été adopté par les cinq partis de la coalition gouvernementale et selon lequel chacun est pleinement autonome sur son propre terrain, c'est-à-dire que, là où elles ont compétence, les Communautés et les Régions peuvent en principe prendre l'initiative de manière autonome à l'égard de l'étranger en matière de politique étrangère et de commerce extérieur (la coopération au développement n'a pas été prise en considération jusqu'ici). C'est sur la base de ce principe qu'il a été convenu que les Communautés et les Régions pourraient conclure des traités à condition d'en informer préalablement le gouvernement national.

On a donc opté pour un système dans lequel le Gouvernement est préalablement informé des traités que chaque Communauté a l'intention de conclure, étant donné que toute formule dans laquelle on aurait d'abord dû parvenir à un accord, eût été incompatible avec le principe de l'autonomie des Communautés.

Le code de conduite qui sera élaboré en matière de commerce extérieur est un document politique et il devra tenir pleinement compte de ce principe. Il en va de même d'un éventuel « droit d'évocation » qui serait utilisé par le gouvernement national dans certaines circonstances.

Enfin, le principe de l'autonomie sera à la base de la concertation qui devra être organisée entre le gouvernement national et les Communautés et Ré-

Wij vrezen dat bij gebrek aan een duidelijk artikel 68, niet alleen de interne discussie nutteloos voortgaat, maar ook dat de Grondwet onduidelijk blijft over de externe relaties zowel intern als voor de partners waarmee de verdragen worden gesloten.

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

Voor de aanpassing van artikel 68 van de Grondwet en de artikelen 16 en 81 van de bijzondere wet, wordt hier verwezen naar een speciaal initiatief ter zake dat door de ondertekenaars parallel met het onderhavige, wordt genomen.

Deel II

Wij besluiten dit tweede hoofdstuk met een opsomming van enkele problemen die bij de uitvoering degelijk in het oog zullen moeten gehouden worden : zij maken meer specifiek het voorwerp uit van de door ons gepresenteerde speciale wet.

1. Er is vooreerst het principe der autonomie dat door de vijf regeringspartijen werd gehuldigd en volgens hetwelk ieder volledig autonoom is op zijn terrein, d.w.z. dat Gemeenschappen en Gewesten, daar waar zij bevoegdheid bezitten, in principe autonoom naar het buitenland kunnen optreden inzake buitenlandse politiek en buitenlandse handel (ontwikkelingssamenwerking werd voorsnog niet in overweging genomen). Het is op basis van dit principe dat overeengekomen werd dat Gemeenschappen en Gewesten verdragen zouden kunnen aangaan mits « voorafgaandelijke informatie » van de nationale regering.

Er werd dus gekozen voor een systeem waarbij de Regering vooraf geïnformeerd wordt over de verdragen die elke Gemeenschap voornemens is te sluiten, aangezien elke vorm waarbij men eerst tot een akkoord zou moeten komen, onverenigbaar zou zijn geweest met het principe der autonomie der Gemeenschappen.

De gedragscode die inzake buitenlandse handel zal worden uitgewerkt, is een politiek document en zal terdege met dit principe rekening moeten houden. Hetzelfde dient gezegd over een mogelijk « evocatierecht » dat door de nationale regering in bepaalde omstandigheden zou worden gebruikt.

Tenslotte zal het autonomieprincipe aan de basis liggen van het overleg dat zal moeten georganiseerd worden tussen de nationale regering en de Gemeen-

gions et entre les Communautés et les Régions entre elles (voir ci-après).

2. En ce qui concerne cette concertation, il est à noter que, selon la déclaration gouvernementale, le Comité de concertation, qui n'a pas bien fonctionné dans le passé, devrait être à l'avenir un véritable Comité de concertation sur la base et dans le respect du principe de l'autonomie. De plus, cette concertation devrait être étendue au niveau des fonctionnaires et, surtout, être organisée structurellement au niveau politique entre les Affaires étrangères et les Communautés et Régions. Cette concertation doit également être renforcée entre les Communautés et les Régions elles-mêmes car, dans le passé, il est apparu que pas mal de distorsions pouvaient se produire dans leur action vis-à-vis de l'étranger.

3. Les Communautés et Régions sont donc habilitées à conclure des traités, ce qui pose toutefois un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, cette faculté constitue une nouveauté par rapport à 1970 et 1980, car s'il est vrai que la coopération internationale relevait, quant à elle, de la compétence des Communautés, il n'en était pas de même de la conclusion de traités proprement dite.

4. Ensuite, on peut se demander quels traités sont visés par cette disposition. En outre, qui dit traités, dit également : l'initiative, les négociations, la signature, l'approbation et la ratification. Cela va donc beaucoup plus loin que le simple fait d'« être associé à », de consulter les assemblées parlementaires avant et après la signature, d'inclure des représentants dans la délégation des négociateurs, d'associer les Etats fédérés à un engagement quant à l'exécution obligatoire d'une décision déterminée ou quant à la promesse de rendre celle-ci opérante.

Il convient ensuite de préciser le rôle du Sénat et des Conseils en cette matière. Subsiste enfin la question de savoir qui garantira, à l'égard des partenaires internationaux, l'exécution des traités conclus : sera-ce l'Etat central, le seul qui ait véritablement la personnalité juridique, ou bien les Etats fédérés, les seuls qui soient véritablement compétents sur le plan interne ?

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

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

schappen en Gewesten en tussen de Gemeenschappen en Gewesten onderling (zie verder).

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

3. Gemeenschappen en Gewesten worden dus bevoegd om verdragen te sluiten, maar hierbij stellen zich o.a. nog volgende problemen. Vooreerst is deze faculteit nieuw in vergelijking met 1970 en 1980, waar de internationale samenwerking wel tot de bevoegdheid der Gemeenschappen behoorde, maar niet het sluiten van verdragen als dusdanig.

4. Vervolgens kan men de vraag stellen op welke verdragen deze bepaling slaat. Bovendien, wie verdragen zegt, zegt ook : het initiatief, de onderhandelingen zelf, de ondertekening, de goedkeuring en de bekrachtiging. Dit gaat dus veel verder dan het « betrokken zijn bij », dan de consultatie der parlementaire assemblées, voor en na de ondertekening, dan de associatie van vertegenwoordigers in de onderhandelingsdelegatie en dan het associëren van de deelstaten aan een engagement tot verplichte uitvoering of tot een belofte een bepaalde beslissing effect te doen sorteren.

Vervolgens dient hierbij de rol van de Senaat en van de Raden te worden bepaald. Tenslotte blijft nog de vraag te beantwoorden wie tegenover de internationale partners de uitvoering der gesloten verdragen garandeert : is het de nationale Staat, de enige die werkelijk rechtspersoonlijkheid heeft, of zijn het de deelgebieden, de enige die werkelijk intern bevoegdheid bezitten ?

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

Daarbij stellen zich verschillende vragen zoals het begeleiden van de beslissingen op Europees niveau en de *follow-up* daarvan, de woordvoerder van de Belgische delegatie die tegenover de Europese

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

6. La déclaration gouvernementale souligne à juste titre qu'il faudra résoudre la question de la mise en œuvre et du respect des directives européennes, tant au niveau national belge qu'au niveau communautaire et régional. Cette loi devra également organiser le recours que possèdent les autorités nationales vis-à-vis de l'Etat fédéré qui néglige d'exécuter une directive européenne. Un bon exemple en est le dossier de l'environnement. A long terme, la solution d'une coopération harmonieuse entre niveaux européen, national et communautaire ou régional réside dans la manière dont cette coopération sera organisée dans la phase qui précède l'élaboration d'une directive européenne. Les engagements quant au respect de celle-ci se prennent plus facilement au stade de la coordination préalable qu'ultérieurement.

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

8. Il conviendrait de même de régler la question des représentants propres des Communautés à l'étranger. Depuis 1970, de sérieux problèmes se posent à cet égard, lesquels se sont encore accrus depuis que les matières personnalisables ne peuvent plus être traitées par les Affaires étrangères.

9. Plusieurs voix s'élèvent pour attirer l'attention sur le point de vue de la Communauté germanophone sur tout ce qui précède. L'on ne peut en effet faire comme si, sur le plan des relations internationales, cette Communauté était tout simplement « absorbée » par la Communauté française et la Région wallonne.

10. Nous nous rendons bien compte que la doctrine et le droit des gens ne nous apporteront pas

Gemeenschap wel een nationale instantie zal moeten zijn (of gemandateerd) en de vraag of de Gemeenschappen en Gewesten kunnen vertegenwoordigd worden door een niet door de Koning benoemde Minister. Buitenlandse Zaken beschikt hier reeds in de praktijk over een vrij soepele ervaring i.v.m. « enige » delegaties, met alternatieve vertegenwoordigingen en met de zogenaamde « formule van Mexico », een ambtenarenformule die een politieke bekrachtiging heeft gekregen en die toelaat dat de Gemeenschappen gelijktijdig in de E.E.G.-Ministeraad of in een internationale conferentie optreden, terwijl anderzijds de uniciteit der Belgische delegatie i.v.m. stemrecht bijvoorbeeld gewaarborgd blijft.

6. De regeringsverklaring zegt terecht dat een oplossing zal moeten gevonden worden voor de werking en de naleving van Europese richtlijnen in het Belgisch-nationaal en communautair-regionaal bestel. Deze wet zal ook het verhaal moeten regelen dat de nationale overheid heeft tegenover één der deelgebieden die in gebreke zou blijven uitvoering te geven aan een Europese richtlijn. Het dossier leefmilieu is ter zake zeer relevant. Op lange termijn ligt de oplossing van een harmonieuze samenwerking tussen Europese, nationale en communautaire of regionale niveaus in de wijze waarop de samenwerking tussen hen wordt georganiseerd in de fase vooraleer een Europese richtlijn tot stand komt. Engagements tot respect kunnen gemakkelijker genomen worden in het stadium der voorafgaandelijke coördinatie dan later.

7. Bij dit alles rijzen nog problemen over de rol van onze diplomatie. Onder wiens gezag zal zij voortaan komen te staan ? Zullen onze diplomaten zowel bilateraal als multilateraal ook de Gemeenschappen en Gewesten vertegenwoordigen ? Het statuut van de gouverneur die door de nationale overheid wordt benoemd maar die tevens op communautair en regionaal niveau optreedt, zou ter zake kunnen helpen.

8. Orde moet tevens worden geschapen op het stuk der eigen vertegenwoordigers van de Gemeenschappen in het buitenland. Sedert 1970 bestaan hierover ernstige problemen die nog zijn toegenomen sedert ook de persoonsgebonden materies niet meer door Buitenlandse Zaken kunnen worden behandeld.

9. Van verschillende zijden wordt ook gewezen op het standpunt van de Duitse Gemeenschap in alles wat voorafgaat. Men kan immers niet zomaar doen alsof de Duitse Gemeenschap op het stuk der internationale betrekkingen gewoon door de Franse Gemeenschap of door het Waalse Gewest zou worden « opgeslorpt ».

10. Tenslotte zijn wij er ons van bewust dat de rechtsleer en het volkenrecht ons niet altijd zullen

toujours la solution aux problèmes posés par la révision constitutionnelle en cours. Ainsi, il ressort de différents colloques récents, nationaux et internationaux, sur le thème des relations internationales des Communautés et Régions que les précédents ou l'expérience vécue par d'autres pays, comme l'Allemagne, la Suisse, le Canada, les Etats-Unis, etc., ne sont pas toujours applicables tels quels à la situation belge. Il existe autant de formules que d'Etats fédéraux. Il s'agit en l'occurrence d'une chance unique pour le constituant belge, puisqu'il devra avant toutes choses faire appel au bon sens belge pour trouver une solution appropriée aux problèmes théoriques, tels que les priorités, les hiérarchies, le pouvoir réservé, les compétences exclusives, la suprématie d'un niveau par rapport à un autre, le règlement des conflits, etc.

Chapitre 3. — La révision de la loi du 8 août 1980 et le commerce extérieur

A. L'accord de gouvernement à propos du commerce extérieur.

Outre la conclusion autonome de traités, les exportations, elles aussi, relèveront bientôt de la compétence régionale, ainsi que le dit de manière explicite l'accord de gouvernement.

Celui-ci relève non seulement que l'exportation constitue par excellence un des domaines pour lesquels s'indique une collaboration entre les Régions, mais également que le Gouvernement étudiera quels instruments de la politique de l'exportation doivent, pour des raisons opérationnelles, rester de la compétence nationale et comment les Régions peuvent participer à leur gestion.

Dans le cadre d'une unification du marché européen et d'une concurrence accrue au niveau international, les instruments classiques dont disposent les pouvoirs publics pour promouvoir notre commerce extérieur doivent être repensés et une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources financières et humaines doit être recherchée en réunissant toutes les forces. Un effort sera consenti pour accélérer l'informatisation de l'Office belge du commerce extérieur, des services commerciaux des missions diplomatiques, y compris une modernisation accélérée de l'infrastructure de télécommunication.

En vue d'une action plus ordonnée à l'étranger, un code de conduite sera établi à l'intention des secteurs public et privé. Le Gouvernement entreprendra une évaluation systématique et régulière de l'efficacité de tous les instruments.

helpen bij het vinden van oplossingen voor de problemen die de aan de gang zijnde Grondwetsherziening stelt. Zo weet men uit verschillende recente nationale en internationale symposia die het thema der internationale betrekkingen van Gemeenschappen en Gewesten behandelden, dat de precedentes of de ervaring van andere landen zoals Duitsland, Zwitserland, Canada, de V.S. en andere, niet steeds automatisch op Belgische toestanden kunnen worden toegepast. Er zijn evenveel formules als er federale Staten zijn. Dit geeft de Belgische Grondwetgever een bijzondere kans, vermits hij in de eerste plaats een beroep zal moeten doen op het Belgisch gezond verstand om een eigen oplossing te vinden voor theoretische problemen, zoals : prioriteiten, hiërarchieën, gereserveerde macht, exclusieve bevoegdheden, suprématie van het ene niveau tegenover het andere, het regelen der conflicten, enz.

Hoofdstuk 3. — De herziening van de wet van 8 augustus 1980 en de buitenlandse handel

A. De teksten uit het regeerakkoord over de buitenlandse handel.

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

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

In het kader van de eenmaking van de Europese markt en van een verhoogde concurrentiestrijd op internationaal niveau, moeten de klassieke instrumenten waarover de overheid beschikt voor de bevordering van onze buitenlandse handel, worden herdacht en er moet worden gezocht naar een grotere doeltreffendheid in de aanwending van de financiële middelen en in de menselijke inspanning door middel van een samenbundeling van alle krachten. Een inspanning zal worden gedaan, zegt de tekst, om de informatisering van de B.D.B.H., alsook de handelsdiensten van de diplomatieke zendingen op te voeren, hierin begrepen een versnelde modernisering van de telecommunicatie-infrastructuur.

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

S'il n'était pas élaboré en concertation avec les Régions, un tel code de conduite risquerait d'enlever toute substance aux dispositions constitutionnelles et légales susmentionnées, auxquelles les soussignés attachent une importance prioritaire. Quel est alors le sens de cette évaluation, que le Gouvernement peut entreprendre de manière autonome ?

B. La loi du 8 août 1980 a été revue et adaptée par le Parlement belge avant les vacances d'été. En matière de commerce extérieur, la nouvelle loi comporte la disposition suivante : « L'article 6, § 1^{er}, VI, de la même loi est remplacé par le texte suivant : « VI — En ce qui concerne l'économie : 3° — La politique des débouchés et des exportations, sans préjudice d'une politique nationale de coordination, de promotion et de coopération en la matière au moyen d'institutions et d'instruments appropriés. »

Rappelons tout d'abord que les termes de la déclaration gouvernementale sont beaucoup plus larges sur ce sujet que les dispositions de l'article 6, § 1^{er}, VI, du projet.

Tout d'abord « la politique des débouchés ». Lorsque, en termes techniques, on parle de débouchés, l'on pense notamment à l'O.N.D.A.H. Son rôle sera-t-il dorénavant confié aux Régions ?

D'autre part, qu'est-ce que « la politique d'exportation » ? On parle de promotion commerciale. Ce n'est pas la même chose.

Resteraient de la compétence nationale la coordination, la promotion et la coopération. Cela n'est pas très clair, notamment en ce qui concerne la « promotion ». En outre, que signifie, dans ce contexte, « la politique » ? Les instances nationales détermineront-elles les mesures de politique générale, tandis que les Régions ne seraient chargées que de leur exécution ?

Selon la déclaration gouvernementale, un code de conduite sera établi en cette matière : ce code sera-t-il un remède politique à un problème juridique encore improprement traité ?

Le texte prévoit que cette politique nationale sera menée « au moyen d'institutions et d'instruments appropriés ». Pourquoi pas : ... « au moyen « des » institutions et « des » instruments appropriés » ?

L'on entend par là les institutions existantes, telles que l'Office belge du commerce extérieur. Cela signifie-t-il que des Régions pourront créer elles-mêmes les institutions qu'elles estimeront nécessaires ?

Le droit des Régions de conclure des traités est un droit très important qui porte sur toutes les matières pour lesquelles la compétence a été transférée. En matière de commerce extérieur, ce droit coule de source. Toutefois, tant que l'on ignorera dans quel sens sera modifié l'article 68 de la Constitution, il

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

B. De wet van 8 augustus 1980 werd door het Belgisch Parlement voor het zomerreces herzien en aangepast. De nieuwe wet bevat inzake buitenlandse handel, de volgende bepaling : Artikel 6, § 1, VI, van dezelfde wet (van 1980) wordt vervangen door de volgende tekst : « VI — Wat de economie betreft : 3° — Het afzet- en uitvoerbeleid, onverminderd een nationaal beleid van coördinatie, bevordering en samenwerking ter zake, door middel van daartoe geschikte instellingen en instrumenten. »

Er dient vooreerst aan herinnerd dat de bewoordingen van de regeringsverklaring hieromtrent heel wat ruimer zijn dan de bepalingen van het ontwerp van artikel 6, § 1, VI.

Eerst het begrip « afzetbeleid ». Wanneer men het in vaktermen over « afzet » heeft, denkt men spontaan bijvoorbeeld aan de N.D.A.L.T. Gaat diens taak voortaan naar de Gewesten ?

Wat wordt verder bedoeld met « het uitvoerbeleid » ? Er is sprake van handelspromotie, maar dat is niet hetzelfde.

De coördinatie, de bevordering en de samenwerking zouden dus een nationale bevoegdheid blijven. Dat is niet duidelijk, vooral niet op het vlak van de « bevordering ». Daarnaast : wat betekent hier de term « politiek » ? Zullen de nationale instanties de algemene beleidsmaatregelen vaststellen en zullen de Gewesten slechts bevoegd worden voor de uitvoering daarvan ?

Volgens de regeringsverklaring moet de Regering een gedragscode opstellen : zal die gedragscode een politieke remedie zijn voor een juridisch nog niet nauwkeurig aangepakt probleem ?

De tekst bepaalt dat dit nationaal beleid gevoerd zal worden « door middel van daartoe geschikte instellingen en instrumenten ». Waarom niet : ... « door middel van « de » daartoe geschikte instellingen en « de » daartoe geschikte instrumenten » ?

Daarmee bedoelt men de bestaande instellingen, zoals o.a. de Belgische Dienst voor de buitenlandse handel. Betekent zulks dat de Gewesten zelf de instellingen kunnen oprichten die zij nodig achten ?

Het recht van de Gewesten om verdragen te sluiten is een zeer belangrijk recht dat slaat op alle aangelegenheden waarvan de bevoegdheid overgedragen is. Voor de buitenlandse handel spreekt dat recht vanzelf. Zolang men niet weet in welke zin artikel 68 van de Grondwet zal gewijzigd worden, kan men ech-

sera impossible de bien se rendre compte de toutes les implications qui découleront de l'application de ces dispositions.

En prévision de l'importante unification européenne de 1992, la déclaration gouvernementale prévoit qu'une attention toute spéciale sera accordée au commerce extérieur. La représentation de la Belgique auprès de la C.E.E. devra être organisée par le Département des Relations extérieures, en concertation avec les Régions.

Dans cette optique, si le commerce extérieur n'est considéré qu'au sens étroit de promotion commerciale, la représentation des Régions auprès de ces organisations n'aura pas le même objet que si cette notion était élargie dans le sens d'une politique des exportations en général.

Ouvrons ici une parenthèse à propos de l'accès au marché européen de 1992, car c'est par cette voie que se fera notre expansion régionale. La Belgique a toujours été favorable à l'intégration européenne, surtout dans le but de créer une union européenne, qui va beaucoup plus loin que l'étape de 1992.

Nous nous trouvons devant une double union économique et monétaire, l'une belge et interne, l'autre européenne avec l'intégration comme objectif final.

Du reste, le retard dans la transposition des directives européennes en droit belge n'est pas dû tellement aux conflits de compétences entre le niveau national et les Régions, mais surtout à des complications administratives et à une certaine forme de nonchalance.

Une autre question importante est celle des procédures de concertation dont on disposera. Ces procédures sont indispensables pour une collaboration efficace entre les instances nationales et régionales en matière de politique des exportations.

A ce sujet, le Conseil d'Etat déclare notamment que les termes « concertation » et « associé à » utilisés ici, ne sont pas nouveaux, mais que la distinction entre les deux n'a jamais été très claire.

Voici l'occasion pour le Gouvernement de les définir avec précision.

D'autre part, il est à craindre que, sur le plan des relations internationales et du commerce extérieur, le droit international ne serve de prétexte à des interprétations trop conservatrices, derrière lesquelles l'on pourrait se retrancher pour freiner la régionalisation.

Notons la déclaration suivante, faite par le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles lors des travaux en commission sénatoriale :

« Quant à la politique des débouchés et des exportations, on a procédé en trois phases. La politique des débouchés et des exportations est transférée

ter geen volledig beeld hebben van alle gevolgen die uit de uitvoering van deze bepalingen zullen voortvloeien.

De Regeringsverklaring stelt dat in het vooruitzicht van de belangrijke Europese eenmaking van 1992, bijzonder veel aandacht zal besteed worden aan de buitenlandse handel. De vertegenwoordiging van ons land bij de E.E.G. zal moeten worden georganiseerd door het Departement Buitenlandse Betrekkingen, in overleg met de Gewesten.

Indien de buitenlandse handel in dit opzicht alleen wordt beschouwd als « afzetbevordering », zal de vertegenwoordiging der Gewesten bij die instellingen andere taken hebben dan wanneer dit begrip verruimd zou worden tot het voeren van een « uitvoerbeleid » in het algemeen.

Terloops een opmerking over de openstelling van de Europese markt in 1992, want onze gewestelijke expansie verloopt via dat stadium. België is steeds voorstander geweest van de Europese integratie, vooral om een Europese Unie tot stand te brengen die veel verder gaat dan het streefdoel « 1992 ».

We hebben te maken met een tweevoudige economische en monetaire unie : de eerste is Belgisch en intern, de andere is Europees, met de integratie als doel.

Overigens is het zo dat de achterstand in de omzetting in Belgisch recht van Europese richtlijnen niet zozeer te wijten is aan bevoegdheidsconflicten tussen de nationale overheid en de Gewesten, maar vooral aan administratieve moeilijkheden en een vorm van nonchalante slordigheid.

Verder kan men zich afvragen welke overlegprocedures zullen bestaan : die mechanismen zijn onontbeerlijk voor een efficiënte samenwerking tussen de nationale en de gewestelijke instellingen inzake het uitvoerbeleid.

Hieromtrent zegt de Raad van State onder meer dat de woorden « overleg » en « het betrokken worden bij... » hier niet nieuw zijn, doch dat het onderscheid tussen beide nooit duidelijk is gemaakt.

De Regering krijgt dus de kans om dit nu te doen.

Anderzijds kan men vrezen dat er op het vlak van de internationale betrekkingen en van de buitenlandse handel gevaar bestaat dat het internationaal recht als voorwendsel wordt gebruikt voor al te conservatieve interpretaties, waarachter men zich dan zou verschuilen om de regionalisering af te remmen.

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

« Inzake afzet- en uitvoerbeleid heeft men in drie fasen gewerkt. Afzet- en uitvoerbeleid gaan naar de Gewesten. De nationale overheid behoudt de opdracht

aux Régions. L'autorité nationale garde une mission de coordination, de promotion et de coopération. Simultanément, ce droit d'initiative (?) de l'autorité nationale est limité par le biais de ses organismes appropriés (?). De plus (?), l'Office belge du commerce extérieur sera restructuré. La deuxième phase de la réforme de l'Etat réglera la représentation des Régions dans les organismes internationaux, ainsi que les relations internationales. »

Cette réponse n'ayant pas clarifié tous les aspects du problème, celui-ci fut à nouveau soulevé lors de la séance publique du Sénat du 3 août 1988, et ce dans les termes suivants :

Partie I

Pour bien comprendre le problème de la fédéralisation des exportations, il est utile de se reporter aux passages y relatifs de l'accord de gouvernement. Cette matière y est traitée d'une manière très disparate, comme on l'avait d'ailleurs déjà fait remarquer lors du débat d'investiture. En voici la preuve.

a) Les exportations figurent une première fois dans le chapitre relatif à la politique de rénovation socio-économique, à savoir dans le volet consacré à l'économie belge face à l'échéance de 1992. Voici ce que l'on peut lire dans le passage relatif au renforcement des structures économiques :

« Le commerce extérieur.

L'ouverture des frontières devrait transformer les perspectives de gains ou de pertes de parts de marchés sur les marchés externes et internes.

Dans le cadre d'une unification du marché européen et d'une concurrence accrue au niveau international, les instruments classiques dont disposent les pouvoirs publics pour promouvoir notre commerce extérieur doivent être repensés et une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources financières et humaines doit être recherchée en réunissant toutes les forces. Un effort sera consenti pour accélérer l'informatisation de l'Office belge du commerce extérieur, des services commerciaux des missions diplomatiques, y compris une modernisation accélérée de l'infrastructure de télécommunication.

En vue d'une action plus ordonnée à l'étranger, un code de conduite sera établi à l'intention des secteurs public et privé. Le Gouvernement entreprendra une évaluation systématique et régulière de l'efficacité de tous les instruments. Une attention particulière sera accordée à la formation, à la coordination et à l'encadrement des efforts de relations publiques, commerciales et technologiques avec l'étranger. »

te coördineren, te bevorderen en samen te werken. Tegelijkertijd wordt dit initiatiefrecht (?) van de nationale overheid beperkt via haar geëigende (?) instellingen. Daarbij (?) zal de B.D.B.H. worden geherstructureerd. In de tweede fase van de staats-hervorming zullen de vertegenwoordiging van de Gewesten bij de nationale organismen alsook de internationale relaties geregeld worden. »

Vermits hierdoor niet in alle opzichten klaarheid werd geschapen, werd het probleem nogmaals in de openbare zitting van de Senaat van 3 augustus 1988, ongeveer met volgende bewoordingen scherp gesteld.

Deel I

Voor een goed begrip van het probleem der federalisering van de export is het vooreerst nuttig de desbetreffende passages uit het regeerakkoord aan te stippen. Zoals overigens reeds bij het investituurdebat werd opgemerkt, wordt deze materie in de regeringsverklaring, inderdaad op een zeer disparate manier behandeld. Hier volgt het bewijs.

a) De uitvoer wordt een eerste keer behandeld in het hoofdstuk over het sociaal-economische vernieuwingsbeleid, namelijk in het gedeelte gewijd aan de Belgische economie voor 1992. De volgende passage leest men in de paragrafen over de versterking van de economische structuren :

« De buitenlandse handel.

De openstelling van de grenzen zal de vooruitzichten wijzigen omtrent de verruiming of vermindering van het marktaandeel, zowel op de buitenlandse als op de binnenlandse markt.

Binnen het kader van een eenmaking van de Europese markt en van een verhoogde concurrentiestrijd op internationaal niveau, moeten de klassieke instrumenten waarover de overheid beschikt voor de bevordering van onze buitenlandse handel, worden herdacht en moet worden gezocht naar een grotere doeltreffendheid in de aanwending van de financiële middelen en in de menselijke inzet door middel van een samenbundeling van alle krachten. Een inspanning zal worden gedaan om de informatisering van de Belgische Dienst voor buitenlandse handel alsook de handelsdiensten van de diplomatieke zendingen op te voeren, hierin begrepen een versnelde modernisering van de telecommunicatie-infrastructuur.

Ten einde tot een meer geordend optreden in het buitenland te komen zal voor de particuliere en de overheidssector een gedragscode worden opgesteld. De Regering zal systematisch en regelmatig de efficiëntie van alle instrumenten evalueren. Bijzondere aandacht zal gaan naar de opleiding, de coördinatie en de omkadering van de inspanningen op het stuk van de « public relations » en de commerciële en technologische betrekkingen met het buitenland. »

b) Nous relevons un deuxième passage, fort différent celui-là, dans le chapitre consacré aux réformes institutionnelles et administratives :

« La politique des débouchés et d'exportation et la recherche scientifique dans le cadre de la politique économique relèvent aussi de la compétence régionale. Ces matières constituent par excellence un domaine pour lequel s'indique une collaboration entre les Régions et entre celles-ci et le Gouvernement national. Par ailleurs, le Gouvernement étudiera quels instruments de la politique de l'exportation et de la recherche scientifique, y compris le volet agriculture de l'I.R.S.I.A., doivent rester de la compétence nationale pour des raisons opérationnelles. Il étudiera aussi comment les Régions peuvent participer à leur gestion. »

c) Enfin, une troisième référence à la politique des exportations apparaît dans un cadre à nouveau tout à fait différent, à savoir la partie plus classique, consacrée à la politique étrangère. Il s'agit là exclusivement d'intentions politiques.

« 1. Le Gouvernement souligne le rôle primordial des échanges extérieurs dans l'économie belge et mènera, à cette fin, une politique orientée vers l'amélioration durable de nos performances en matière d'exportation, la sauvegarde des équilibres extérieurs et l'emploi y afférent.

2. Sur le plan international, le Gouvernement apportera une contribution active à la libéralisation du commerce mondial et soutiendra énergiquement la lutte contre le protectionnisme.

3. Une politique d'exportation dynamique sera mise en œuvre sur la base d'une approche structurelle allant au-delà d'une simple promotion des exportations et qui tiendra compte de toutes les composantes (c'est-à-dire l'orientation sur des marchés en expansion, P.M.E., services) susceptibles de donner forme à nos relations économiques extérieures.

En vue de 1992, une attention particulière pour le commerce extérieur s'avère nécessaire.

4. Le Gouvernement est convaincu qu'à travers une telle approche les parts de marché existantes pourront être maintenues et élargies et que de nouveaux segments de marchés pourront être obtenus avec succès.

5. Le Comité ministériel des Relations économiques extérieures sera de nouveau mis en place, et veillera à une coordination constante ainsi qu'à une action cohérente. »

d) Ces trois références sont entièrement indépendantes les unes des autres, et il faut parcourir intégralement le texte de septante pages pour les retrouver. En outre, il ne faut pas oublier l'optique dans

b) Een tweede, zeer verschillende passus komt voor in het hoofdstuk over de institutionele en administratieve hervormingen met de volgende belangrijke mededeling :

« Tot de gewestelijke bevoegdheden behoren eveneens het afzet- en exportbeleid en het wetenschappelijk onderzoek in het kader van het economisch beleid. Deze aangelegenheden vormen bij uitstek het domein waarin samenwerking tussen de Gewesten en tussen deze en de nationale Regering aangewezen is. Daarenboven zal de Regering nagaan welke instrumenten van het exportbeleid en het wetenschappelijk onderzoek (met inbegrip van het luik landbouw in I.W.O.N.L.) om operationele redenen tot de nationale bevoegdheid moeten blijven behoren en hoe de Gewesten aan het beheer daarvan kunnen deelnemen. »

c) Een derde verwijzing naar het uitvoerbeleid verschijnt tenslotte in een alweer volkomen verschillend kader, nl. bij het meer klassieke gedeelte, gewijd aan de buitenlandse politiek. Het gaat hierbij zuiver over politieke intenties.

1. De Regering benadrukt de primordiale rol die de buitenlandse handel speelt in de Belgische economie en zal daarom een beleid voeren dat afgestemd is op de duurzame verbetering van onze exportprestaties, het veilig stellen van de externe evenwichten en de daarmee verband houdende tewerkstelling.

2. Op internationaal vlak zal de Regering actief medewerken aan de verdere vrijmaking van de wereldhandel en de bestrijding van protectionisme krachtadig ondersteunen.

3. Een dynamisch exportbeleid zal daartoe opgezet worden op grond van een structurele aanpak die verder reikt dan loutere exportpromotie en die rekening houdt met de bundeling van alle componenten (o.m. gericht op binnenlandse markten met expansiemogelijkheden, K.M.O.'s, diensten) die onze buitenlandse economische betrekkingen kunnen gestalten.

Inzonderheid met het oog op 1992 moet bijzondere aandacht naar de buitenlandse handel uitgaan.

4. De Regering is ervan overtuigd dat met dergelijke aanpak de bestaande marktaandelen kunnen bestendig en uitgebreid worden en dat nieuwe marktsegmenten succesvol kunnen aangeboord worden.

5. Het Ministercomité voor Buitenlandse Economische Betrekkingen zal opnieuw in het leven worden geroepen en instaan voor constante coördinatie en coherent optreden. »

d) Deze drie referenties staan volkomen los van elkaar en men moet de hele tekst van zeventig bladzijden doornemen om ze op het spoor te komen. Bovendien mag men niet uit het oog verliezen in

laquelle ces passages ont été écrits. En effet, dans l'introduction de l'accord de gouvernement, on peut lire la déclaration suivante :

« Le chapitre II du présent accord de gouvernement annonce l'intention de celui-ci de proposer au Parlement une modification de la Constitution ainsi que de plusieurs autres lois en vue du transfert supplémentaire de compétences bien délimitées aux Communautés et Régions. Les autres chapitres indiquent cependant, en ce qui concerne ces compétences, la politique que mènera le Gouvernement pendant la période qui précède le transfert; ainsi, on évitera qu'il ne se crée un vide politique pendant la période intérimaire. L'indication des lignes de force de cette politique ne porte nullement préjudice à la volonté ferme d'assurer le transfert de ces compétences aux Communautés et Régions dans les limites du calendrier fixé. »

En d'autres termes, cela signifie que les passages disparates cités du texte de l'accord de gouvernement sont valables tout au plus jusqu'à la fin de la deuxième phase de la réforme en cours de l'Etat belge, c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} janvier 1989. Voilà une première constatation importante.

Partie 2

Le projet de loi modifiant la loi du 8 août 1980, qui faisait partie de la première phase, prévoyait un élargissement des compétences des Régions en matière d'exportations, ainsi que des mécanismes de coopération et de concertation, alors que plusieurs objectifs politiques sont énumérés pour les autorités nationales.

La deuxième phase comporte une série de dispositions constitutionnelles et autres relatives aux compétences internationales des Régions, y compris le commerce extérieur. L'on peut s'attendre à ce que l'évolution ultérieure donne lieu à de nombreuses imprécisions. Cela n'a rien d'étonnant, puisque la politique des exportations fut un des problèmes les plus épineux au cours des négociations qui ont abouti à la formation du Gouvernement actuel.

Que prévoyait le projet de loi modifiant la loi du 8 août 1980 ?

1. Il faut relever en premier lieu que le texte ne parlait pas des articles 16 et 81, qui sont liés à l'article 68 de la Constitution, lequel serait donc évoqué dans la deuxième (il s'est avéré ultérieurement que ce serait la troisième) phase et qui, à son tour, est lié à l'article 59bis, dont la modification a déjà été votée.

2. J'ai déjà cité l'article III, § 1^{er} (cf. supra).

3. L'article 6, § 3, règle la concertation entre les exécutifs et le pouvoir national. Il est certes fait mention des négociations et décisions européennes, mais non du commerce extérieur.

welke toonaard deze passages geschreven zijn. In de inleiding van het regeerakkoord wordt inderdaad het volgende verklaard :

« In het hoofdstuk II van dit regeerakkoord wordt aangekondigd dat de Regering aan het Parlement zal voorstellen de Grondwet en diverse andere wetten te wijzigen met het oog op de supplementaire overdracht van welbepaalde bevoegdheden aan Gemeenschappen en Gewesten. Over deze bevoegdheden wordt desalniettemin in de andere hoofdstukken aangegeven welk beleid de regering zal voeren gedurende de periode die voorafgaat aan de overdracht; op die wijze moet in de tussenperiode vermeden worden dat er een beleidsvacuüm zou ontstaan. Het vermelden van de krachtlijnen van dit beleid doet in geen enkel opzicht afbreuk aan de vaste wil om deze bevoegdheden binnen de vastgelegde timing aan de Gemeenschappen en de Gewesten over te dragen. »

Dit betekent met andere woorden dat de aangehaalde disparate passages uit de tekst van het regeerakkoord hoogstens geldig zijn tot het einde van de tweede fase van de aan de gang zijnde hervorming van de Belgische Staat, dus tot 1 januari 1989. Dit is een eerste belangrijke vaststelling.

Deel 2

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

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

Wat zegde het ontwerp tot herziening van de wet van 8 augustus 1980 ?

1. Eerst en vooral zij aangestipt dat de tekst niets vermeldde over de artikelen 16 en 81 die gebonden zijn aan artikel 68 van de Grondwet, dat dus in de tweede (naderhand bleek : in de derde) fase aan bod zal komen en dat op zijn beurt vasthangt aan het reeds goedgekeurde artikel 59bis.

2. Artikel III, § 1, heb ik reeds geciteerd (cf. supra).

3. Artikel 6, § 3, regelt het overleg tussen de Exécutieven en de nationale overheid. Er wordt wel gesproken over de Europese onderhandelingen en beslissingen, maar niet over de buitenlandse handel.

4. L'article IX dispose que les Régions peuvent créer, notamment en matière de commerce extérieur, leurs propres services, établissements et entreprises.

5. L'article XVIbis régit les accords de coopération qui, manifestement, ne portent pas sur le commerce extérieur. L'on pense néanmoins à la représentation réciproque dans un organe commun de gestion et de décision.

6. Il n'est aucunement question du commerce extérieur dans la composition et le fonctionnement des exécutifs, que régissent les articles 53 à 67.

Au stade actuel, le commerce extérieur relève d'ailleurs des compétences attribuées, et non des compétences résiduelles. La difficulté sera donc de trouver les formules exactes qui traduisent précisément la volonté politique de fédéraliser cette activité économique importante.

La participation des Régions doit être réelle, comme l'a déclaré à juste titre le Vice-Premier Ministre Moureaux en commission, notamment au sein du Fonds du commerce extérieur, pour l'octroi de prêts d'Etat à Etat, pour les adjudications faites à la suite de la convention de Lomé et celles de la Banque mondiale et, pourquoi pas, pour certains projets de coopération au développement.

Partie 3. Conclusion

1. Pour conclure, l'on peut renvoyer en passant au discours qu'a fait Sa Majesté le Roi le 21 juillet et dans lequel le chef de l'Etat a dit, à propos des exportations, que nos instruments ne pouvaient faillir à aucun niveau.

2. Citons par ailleurs la réponse du Premier Ministre telle qu'elle figure dans le rapport de la Chambre des Représentants :

« Le présent paragraphe attribue aux Régions la politique des débouchés et des exportations tant dans ses aspects budgétaires que juridiques.

Toutefois, l'article 6, § 1^{er}, VI, 3^o (nouveau), attribue à l'autorité nationale une compétence de coordination, de coopération et de promotion.

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

La compétence nationale s'exercera au travers d'un certain nombre d'instruments comme les prêts d'Etat à Etat et d'institutions telles que, par exemple, l'O.B.C.E., COPROMEX, l'Office national du du-croire et le Fonds du commerce extérieur.

4. Artikel IX bepaalt dat de Gewesten, ook inzake buitenlandse handel, hun eigen diensten, instellingen en ondernemingen kunnen oprichten.

5. Artikel XVIbis regelt de samenwerkingsakkoorden die blijkbaar niet op buitenlandse handel slaan. Wel wordt er gedacht aan de wederzijdse vertegenwoordiging in elkaars beheers- en beslissingsorgaan.

6. Er is niets te vinden over de buitenlandse handel in de samenstelling en de werking der Executieven, die geregeld worden in de artikelen 53 tot 67.

In het huidige stadium behoort de buitenlandse handel overigens tot de toegewezen en niet tot de residuaire bevoegdheden. De moeilijkheid zal dus zijn de juiste formules te vinden die de politieke wil om deze belangrijke economische bedrijvigheid te federaliseren, nauwkeurig vertolken.

De inspraak van de Gewesten moet reëel worden, zoals Vice-Eerste Minister Moureaux in commissie terecht heeft verklaard — onder andere in het Fonds voor de buitenlandse handel, bij het toekennen van leningen van Staat tot Staat, bij de aanbestedingen ingevolge de conventie van Lomé en bij die van de Wereldbank, en waarom niet, ook bij sommige projecten van ontwikkelingssamenwerking.

Deel 3. Besluit

1. Om te besluiten kan men terloops verwijzen naar de redevoering die Zijne Majesteit de Koning op 21 juli heeft gehouden en waarin het Staatshoofd in verband met de export heeft gezegd dat op geen enkel niveau onze instrumenten mochten falen.

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

« Deze paragraaf kent aan de Gewesten het afzet- en uitvoerbeleid toe, zowel wat de budgettaire als de juridische aspecten betreft.

Evenwel kent artikel 6, § 1, VI, 3^o (nieuw), aan de nationale overheid een bevoegdheid toe inzake coördinatie, samenwerking en promotie.

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

De nationale bevoegdheid zal uitgeoefend worden door middel van een aantal instrumenten zoals leningen van Staat tot Staat, en door instellingen zoals bijvoorbeeld de B.D.B.H., COPROMEX, de Nationale Delcreditedienst en het Fonds voor buitenlandse handel.

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

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

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

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

L'Office belge du commerce extérieur (O.B.C.E.) subira une restructuration afin qu'il puisse davantage tenir compte des besoins des régions.

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

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

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

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

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

« Il y a, enfin, deux domaines qui relèvent à la fois de la compétence de l'Etat et des Communautés et des Régions :

— en ce qui concerne les débouchés et les exportations, l'Etat et les Régions exercent leur compétence de manière autonome, sans que l'action des Régions ne puisse entraver les initiatives de l'autorité nationale et inversement et sans préjudice d'une compétence nationale en matière de coordination, de promotion et de coopération (article 3, § 8);

— en outre, des procédures destinées à assurer que les mécanismes de coopération et de concertation puissent être instaurés sont prévues en divers en-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— inzake het afzet- en uitvoerbeleid oefenen de Staat en de Gewesten hun bevoegdheid op autonome wijze uit, zonder dat de actie van de Gewesten de initiatieven van de nationale overheid mag belemmeren en omgekeerd, en onverminderd een nationale bevoegdheid, inzake coördinatie, bevordering en samenwerking (artikel 3, § 8);

— daarnaast worden op diverse plaatsen procedures in het vooruitzicht gesteld om de afdwingbaarheid van de samenwerkings- en overlegmechanismen

droits. Ces procédures seront réglées au cours de la deuxième (lire : troisième) phase des réformes institutionnelles et pourront prendre la forme d'un droit d'évocation par l'autorité nationale, selon des modalités financières à préciser. »

Au cours de la même phase seront également élaborées des compétences internationales des Communautés et des Régions, une matière qui doit être préparée de manière approfondie.

C'est par ces engagements politiques clairs, qui ont été pris au niveau politique le plus élevé, que l'on peut conclure cet aperçu des travaux en cours.

Chapitre 4. — Conclusion générale

Les chapitres qui précèdent tentent de donner une idée de la situation actuelle, c'est-à-dire au moment où il faut déposer des propositions visant à modifier la Constitution et différentes lois afin de permettre aux Communautés et Régions de conclure des traités. Au même moment, le Gouvernement prévoyait d'abord de soumettre aussi au Parlement la loi de financement qui doit aller de pair avec l'ensemble de la révision de la Constitution : il a ensuite préféré ne faire examiner les aspects internationaux de la réforme de l'Etat décrits dans cet article que lors de la troisième phase de la révision de la Constitution (c'est-à-dire en 1989). Par l'examen de cet ensemble de projets, auxquels doit être jointe la loi spéciale que nous proposons présentement et qui permettra l'application de l'article 59bis, conjointement avec toute la problématique de l'article 68, l'on aborde l'essentiel de la fédéralisation de l'Etat belge.

Compte tenu de ce qui précède, nous faisons les propositions suivantes.

**

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

§ 1^{er}. En cas de compétence exclusive des Communautés ou des Régions, les traités qui s'inscrivent dans le cadre d'institutions ou de relations dans lesquelles les Etats fédérés sont reconnus comme partenaires, sont conclus par les exécutifs, qui en avisent le Gouvernement préalablement à la conclusion.

§ 2. En cas de compétence exclusive des Communautés et des Régions, les traités qui s'inscrivent

te-verzekeren. Zij zullen worden geregeld in de tweede (lees derde) fase van de institutionele hervormingen en zullen de vorm kunnen aannemen van een evocatierecht door de nationale overheid volgens nader te bepalen financiële modaliteiten. »

In dezelfde fase zullen eveneens tot stand komen : de internationale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten, een aangelegenheid die grondig dient te worden voorbereid.

Met deze klare politieke engagementen die door het hoogste politiek niveau werden gegeven kan men dit overzicht van de aan de gang zijnde werkzaamheden besluiten.

Hoofdstuk 4. — Algemeen besluit

De hoofdstukken die voorafgaan trachten een beeld te geven van de huidige toestand, d.w.z. op het ogenblik dat voorstellen moeten ingediend worden die de Grondwet en verschillende wetten moeten wijzigen om de Gemeenschappen en Gewesten in staat te stellen verdragen te sluiten. Op hetzelfde ogenblik voorzag de Regering oorspronkelijk dat zij ook de financieringswet die de ganse Grondwetsherziening moet begeleiden aan het Parlement zou voorleggen : nadien gaf zij er de voorkeur aan de internationale aspecten der staatshervorming die in dit artikel werden beschreven, pas in de derde fase der Grondwetsherziening (d.w.z. in 1989) te doen behandelen. Bij de behandeling van dit geheel van ontwerpen waarbij ook de onderhavige speciale wet die het artikel 59bis in werking zal stellen dient gevoegd te worden, samen met de ganse problematiek van artikel 68, wordt geraakt aan de kern van de federalisering van de Belgische Staat.

Rekening houdend met wat voorafgaat maken wij de volgende voorstellen.

H. DE BELDER.

**

VOORSTEL VAN WET

Artikel 1

§ 1. In geval van exclusieve bevoegdheid van Gemeenschappen of Gewesten worden de verdragen, in het raam van instellingen of betrekkingen waarin de deelstaten als partners worden erkend, gesloten door de Executieven, die de Regering desbetreffende vóór de sluiting op de hoogte brengen.

§ 2. In geval van exclusieve bevoegdheid van Gemeenschappen en Gewesten worden de verdragen

dans le cadre d'institutions ou de relations dans lesquelles seul l'Etat belge est reconnu comme partenaire, sont signés par le Roi, qui est représenté en cette matière par les exécutifs intéressés.

Les exécutifs sont exclusivement compétents pour les négociations et l'approbation des traités. Conformément à l'article 68 de la Constitution, les traités sont ratifiés par les Conseils.

A cette fin, les services diplomatiques sont à la disposition des exécutifs.

Art. 2

En vertu de l'article 68, § 5, de la Constitution, les traités mixtes sont signés par le Roi, conformément à l'avis unanime des exécutifs intéressés.

Le point de vue à adopter lors de la négociation et de l'approbation est défini d'un commun accord entre le Gouvernement et les exécutifs.

En vertu de l'article 68 de la Constitution, les traités mixtes sont ratifiés par la Chambre et les Conseils.

Un traité ne peut lier la Belgique, les Communautés, les Régions et des personnes qu'après l'assentiment préalable des Chambres et des Conseils.

A cette fin, les services diplomatiques sont à la disposition des exécutifs.

Art. 3

En cas d'obligations internationales dont l'Etat belge est responsable en droit des traités et qui doivent être respectées par les Communautés et les Régions conformément à leurs compétences, l'Etat belge dispose d'un droit d'évocation si une Communauté ou une région ne respecte pas ses obligations dans le délai fixé.

A cette fin, l'Etat belge invitera d'abord par écrit la Communauté ou la Région intéressée à respecter ses obligations. Si elle ne s'exécute pas dans les six mois qui suivent le mois au cours duquel cette demande a été transmise à la Communauté ou à la Région, l'Etat belge peut exercer son droit d'évocation et prendre les mesures nécessaires.

Art. 4

Les Communautés et Régions sont représentées de manière paritaire dans toutes les institutions natio-

gesloten in het raam van instellingen of betrekkingen waarin alleen de Belgische Staat als partner wordt erkend, ondertekend door de Koning die ter zake vertegenwoordigd wordt door de betrokken Executieven.

De Executieven zijn exclusief bevoegd voor de onderhandelingen over en de goedkeuring van de verdragen. Overeenkomstig artikel 68 van de Grondwet worden de verdragen door de Raden bekrachtigd.

Te dien einde staan de diplomatieke diensten ter beschikking van de Executieven.

Art. 2

De gemengde verdragen worden overeenkomstig artikel 68, § 5, van de Grondwet door de Koning ondertekend op censluidend advies van de betrokken Executieven.

Het in te nemen standpunt bij onderhandeling en goedkeuring wordt in onderling overleg tussen de Regering en de Executieven overeengekomen.

Overeenkomstig artikel 68 van de Grondwet worden de gemengde verdragen door de Kamer en de Raden bekrachtigd.

Een verdrag kan België, de Gemeenschappen, de Gewesten en personen slechts binden na voorafgaande instemming door de Kamers en de Raden.

Te dien einde staan de diplomatieke diensten ter beschikking van de Executieven.

Art. 3

In geval van internationale verplichtingen waarvoor de Belgische Staat verdragsrechtelijk verantwoordelijk is en die door Gemeenschappen en Gewesten, overeenkomstig hun bevoegdheden dienen nageleefd, heeft de Belgische Staat een evocatierecht, zo een Gemeenschap of een Gewest zijn verplichtingen niet nakomt binnen de gestelde termijn.

Daartoe zal de Belgische Staat vooreerst de betrokken Gemeenschap of het Gewest schriftelijk uitnodigen zijn verplichtingen na te leven. Zo dit niet binnen een periode van zes maanden, volgend op de maand waarin dit verzoek aan de Gemeenschap of het Gewest werd overgemaakt, geschiedt, kan de Belgische Staat zijn evocatierecht uitoefenen en de nodige maatregelen nemen.

Art. 4

De Gemeenschappen en Gewesten worden op paritaire wijze vertegenwoordigd in alle nationale instel-

nales qui sont chargées de l'organisation des relations internationales du pays et qui ont trait aux compétences des Etats fédérés.

Art. 5

Les Communautés et Régions sont représentées dans les institutions ou relations internationales dans lesquelles l'Etat belge est seul reconnu comme partenaire, en ce qui concerne les compétences exclusives des Etats fédérés ou les compétences mixtes, de la façon déterminée par le Gouvernement en accord avec les exécutifs.

Art. 6

L'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, s'applique intégralement en matière d'organisation des relations internationales et de conclusion de traités, au sens de la présente loi.

Le Gouvernement et les exécutifs évalueront régulièrement la mise en œuvre de la présente loi, à la demande de la partie la plus diligente.

Art. 7

En cas de compétence exclusive, l'Etat belge ou les Etats fédérés sont respectivement responsables du respect des obligations de droit international qui découlent des traités qu'ils ont conclus.

Art. 8

En exécution des dispositions de la présente loi, les services diplomatiques, sont à la disposition des exécutifs.

Art. 9

Le Roi est chargé, en accord avec les exécutifs, de l'exécution de la présente loi.

lingen, die belast zijn met de organisatie van 's lands internationale betrekkingen en die te maken hebben met de bevoegdheden van de deelstaten.

Art. 5

De Gemeenschappen en Gewesten worden in de internationale instellingen of betrekkingen waarin de Belgische Staat alleen als partner wordt erkend, vertegenwoordigd wat de exclusieve bevoegdheden van de deelstaten of gemengde bevoegdheden betreft, op de wijze bepaald door de Regering in akkoord met de Executieven.

Art. 6

Artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, is integraal van toepassing wat de organisatie van de internationale betrekkingen en het sluiten van verdragen betreft, zoals bepaald in deze wet.

Regering en Executieven zullen de werking van deze wet regelmatig evalueren op aanvraag van de meest gereede partij.

Art. 7

In geval van exclusieve bevoegdheden zijn de Belgische Staat, respectievelijk de deelstaten, verantwoordelijk voor de naleving van de internationaal-rechtelijke verplichtingen die volgen uit de verdragen die zij gesloten hebben.

Art. 8

Ter uitvoering van het bepaalde in deze wet staan de diplomatieke diensten ter beschikking van de Executieven.

Art. 9

De Koning wordt in overeenstemming met de executieven belast met de uitvoering van deze wet.

H. DE BELDER.

R. BLANPAIN.