

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1992-1993**

5 NOVEMBER 1992

HERZIENING VAN DE GRONDWET**Herziening van artikel 68
van de Grondwet****(Verklaring van de wetgevende macht,
zie « Belgisch Staatsblad » nr. 206
van 18 oktober 1991)****VERSLAG****NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE HERZIENING
VAN DE GRONDWET
EN DE HERVORMING DER INSTELLINGEN
UITGEBRACHT DOOR DE HEER CEREXHE**

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Swaelen, voorzitter; Arts, Benker, Erdman, Happart, Hasquin, Lallemand, Lozie, Moens, Moureaux, Pedé, Schiltz, Seeuws, Stroobant, Suykerbuyk, Taminiaux, Vandenberghe, Van Thillo, Wintgens en Cerexhe, rapporteur.

2. Plaatsvervangers: de heren de Donnée, De Seranno, Dierickx, Flagothier, Garcia, Hermans, Hotyat, Leroy, mevr. Maximus, de heren Monfils, Pataer en Verberckmoes.

3. Andere senator: de heer Desmedt.

R. A 15552*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:**

100-16/1° (B.Z. 1991-1992): Voorstel van herziening.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1992-1993**

5 NOVEMBRE 1992

REVISION DE LA CONSTITUTION**Révision de l'article 68
de la Constitution****(Déclaration du pouvoir législatif,
voir « Moniteur belge » n° 206
du 18 octobre 1991)****RAPPORT****FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE LA REVISION DE LA CONSTITUTION
ET DES REFORMES DES INSTITUTIONS
PAR M. CEREXHE**

Ont participé aux travaux de la Commission:

1. Membres effectifs: MM. Swaelen, président; Arts, Benker, Erdman, Happart, Hasquin, Lallemand, Lozie, Moens, Moureaux, Pedé, Schiltz, Seeuws, Stroobant, Suykerbuyk, Taminiaux, Vandenberghe, Van Thillo, Wintgens et Cerexhe, rapporteur.

2. Membres suppléants: MM. de Donnée, De Seranno, Dierickx, Flagothier, Garcia, Hermans, Hotyat, Leroy, Mme Maximus, MM. Monfils, Pataer et Verberckmoes.

3. Autre sénateur: M. Desmedt.

R. A 15552*Voir:***Document du Sénat:**

100-16/1° (S.E. 1991-1992): Proposition de révision.

INLEIDENDE OPMERKING VAN DE RAPPORTEUR

Het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet werd gezamenlijk ingediend met het voorstel van bijzondere wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (Gedr. St. Senaat, nr. 457-1, B.Z. 1991-1992) en het voorstel van wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (Gedr. St. Senaat, nr. 458-1, B.Z. 1991-1992), voorstellen waarmee het een logisch geheel vormt.

De Commissie heeft eerst het voorstel tot herziening van de Grondwet behandeld maar, omwille van de samenhang, heeft zij zich gedurende haar werkzaamheden herhaaldelijk genoodzaakt gezien te verwijzen naar de bepalingen van de voornoemde wetsvoorstellen.

INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE INDIENER VAN HET VOORSTEL

Het voorstel van herziening van artikel 68 van de Grondwet dat door een aantal senatoren werd ingediend, is de neerslag van de consensus die over bepaalde punten werd bereikt in de zogenaamde dialoog van gemeenschap tot gemeenschap.

Het voorstel betreft meer bepaald het probleem van de internationale rechtspositie van de Gemeenschappen en de Gewesten, de uitoefening van het verdragsrecht door de deelgebieden, de vertegenwoordiging van de deelgebieden in internationale organisaties, de te volgen procedures, dit alles evenwel in een geest van federale loyaliteit om de coherentie van het globale buitenlandse beleid van het land te vrijwaren.

Dat is de strekking van het voorstel van herziening van artikel 68 van de Grondwet, dat uiteraard één geheel vormt met het voorstel van bijzondere wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (Gedr. St. Senaat, nr. 457-1, B.Z. 1991-1992) en het voorstel van wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (Gedr. St. Senaat, nr. 458-1, B.Z. 1991-1992), die uitvoering moeten geven aan de voorgestelde nieuwe tekst van artikel 68 van de Grondwet en voorzien in de vereiste procedureregels.

A. Wat de inhoud betreft, maakt het voorstel van herziening van artikel 68 van de Grondwet in de eerste plaats een einde aan de juridische disputen die in 1980 ontstonden door de herziening van artikel 59bis van de Grondwet waarbij aan de Gemeenschappen reeds principieel de bevoegdheid werd toegekend verdragen te sluiten, en waarbij het probleem rees of

REMARQUE PRELIMINAIRE DU RAPPORTEUR

La proposition de révision de l'article 68 de la Constitution a été déposée conjointement avec la proposition de loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions (Doc. parl., Sénat, n° 457-1, S.E. 1991-1992) et la proposition de loi sur les relations internationales des Communautés et des Régions (Doc. parl., Sénat, n° 458-1, S.E. 1991-1992), propositions avec lesquelles elle constitue un ensemble logique.

Si la Commission a examiné en premier lieu la proposition de révision de la Constitution, elle s'est, pendant ses travaux, vu obligée, pour des raisons de logique, de faire référence à plusieurs reprises aux dispositions des propositions de loi précitées.

EXPOSE INTRODUCTIF DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION

La proposition de révision de l'article 68 de la Constitution, qui a été déposée par plusieurs sénateurs, résulte du consensus auquel a abouti sur certains points le dialogue dit de communauté à communauté.

Elle a trait plus précisément au problème du statut juridique international des Communautés et des Régions, à l'exercice par les entités fédérées du droit de conclure des traités, à la représentation de ces mêmes entités dans les organisations internationales ainsi qu'aux procédures à suivre, le tout dans un esprit de loyauté fédérale afin de préserver la cohérence de la politique étrangère globale du pays.

Tel est l'objet de la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution, laquelle forme évidemment un tout avec la proposition de loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions (Doc. Sénat, n° 457-1, S.E. 1991-1992) et la proposition de loi sur les relations internationales des Communautés et des Régions (Doc. Sénat, n° 458-1, S.E. 1991-1992). Ces deux dernières sont destinées à mettre en œuvre le nouveau texte proposé de l'article 68 de la Constitution et prévoient les règles de procédure nécessaires.

A. Pour ce qui est du contenu, la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution met tout d'abord un terme à la controverse juridique suscitée en 1980 par la révision de l'article 59bis de la Constitution, laquelle accordait déjà en principe aux Communautés le droit de conclure des traités, le problème étant de savoir si cette révision modifiait ou non

zulks al dan niet een impliciete wijziging inhield van artikel 68 van de Grondwet. De positie van de Gewesten, wat de deelname aan het internationale rechtsverkeer betreft, was veel minder duidelijk.

Het voorstel regelt de materie nu op ondubbelzinnige wijze, zowel wat de gemeenschapsbevoegdheden als wat de gewestbevoegdheden betreft. De deelgebieden zullen voortaan dus als volwaardige gesprekspartners kunnen optreden in het internationaal rechtsverkeer, gesteld uiteraard dat er verdragspartners zijn die met hen een verdrag willen sluiten.

Daarbij moet worden vermeld dat, ter vrijwaring van de bevoegdheden van de deelgebieden, de regels en procedures waarin het nieuwe artikel 68 voorziet ook zullen gelden voor verdragen die een overdracht van bevoegdheden aan internationale en supranationale instellingen inhouden.

Dat sluit uit dat de deelname van ons land aan het internationaal rechtsverkeer tot een aantasting van de exclusieve bevoegdheid van de deelgebieden zou leiden zonder hun uitdrukkelijke instemming.

Het spreekt vanzelf dat in een speciale regeling moet worden voorzien voor de bicommunautaire aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (Brussels Hoofdstedelijk Gewest) bevoegd is.

B. Tevens moet het probleem worden geregeld van de «gemengde» verdragen. Onderhandelingen of verdragen met andere landen kunnen immers terzelfdertijd betrekking hebben op aangelegenheden die tot de exclusieve bevoegdheid van de federale Staat behoren en op aangelegenheden die tot de exclusieve bevoegdheid van de deelgebieden behoren.

Het voorgestelde nieuwe artikel voorziet ook in een regeling voor de opzegging van verdragen die in het verleden gesloten werden door de centrale Staat, maar geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op bevoegdheden die inmiddels overgegaan zijn naar de deelgebieden.

C. Tenslotte rijst het probleem dat waar de deelgebieden bevoegdheden krijgen op het vlak van de internationale samenwerking voor de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn, de federale Staat krachtens de principes van het volkenrecht aansprakelijk blijft voor het nakomen van de internationale verplichtingen van het land, met inbegrip van de verplichtingen inzake aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten behoren.

Er moet dan ook een regeling worden getroffen om te vermijden dat de federale Staat zou opdraaien voor de gevolgen van een eventuele nalatigheid van de deelgebieden bij de naleving van hun internationale verplichtingen.

implicitement l'article 68 précité. La situation des Régions quant à leur participation aux relations juridiques internationales était beaucoup moins claire.

La proposition règle à présent cette matière de façon incontestable, en ce qui concerne tant les compétences des Communautés que celles des Régions. Désormais, les entités fédérées pourront donc agir en qualité d'interlocuteur à part entière sur la scène juridique internationale, pour autant, bien entendu, qu'il se trouve des partenaires disposés à conclure un traité avec elles.

Il est à noter à ce propos qu'afin de préserver les compétences des entités fédérées, les règles et procédures prévues par le nouvel article 68 s'appliqueront également aux traités comportant un transfert de compétences à des organisations internationales et supranationales.

De cette manière, la participation de notre pays aux relations juridiques internationales ne pourra plus porter atteinte à la compétence exclusive des entités fédérées sans le consentement explicite de celles-ci.

Il va de soi qu'un régime spécial doit être prévu pour les matières bicommunautaires pour lesquelles la Commission communautaire commune (Région de Bruxelles-Capitale) est compétente.

B. De même, le problème des traités «mixtes» demande à être résolu. En effet, les négociations menées ou les traités conclus avec d'autres pays peuvent concerner simultanément des matières relevant de la compétence exclusive de l'Etat fédéral et des matières relevant de la compétence exclusive des entités fédérées.

Le nouvel article proposé règle aussi le problème de la dénonciation des traités qui ont été conclus dans le passé par l'Etat central, mais qui concernent en tout ou en partie des compétences transférées depuis lors aux entités fédérées.

C. Un dernier problème réside dans le fait que si les Communautés et les Régions se voient attribuer des compétences sur le plan de la coopération internationale dans les matières pour lesquelles elles sont compétentes, l'Etat fédéral n'en reste pas moins, en vertu des principes du droit international public, responsable du respect des obligations internationales du pays, en ce compris les obligations relatives aux matières qui relèvent de la compétence des Communautés et des Régions.

Dès lors, il convient d'élaborer un système permettant d'éviter que l'Etat fédéral ne fasse les frais d'une négligence éventuelle des Communautés et des Régions quant au respect de leurs obligations internationales.

Daarom wordt voorzien in een substitutiemechanisme, waarbij de federale Staat tijdelijk in plaats kan treden van een deelgebied om de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren wanneer uit een beslissing van een onafhankelijke instantie, dus een internationaal of supranationaal rechtscollege, blijkt dat het betrokken deelgebied ter zake in gebreke blijft.

Deze maatregel past uiteraard in het kader van het streven naar federale loyaliteit en coherentie van het buitenlands beleid.

D. Het voorstel beoogt daarnaast ook tegemoet te komen aan de klachten over het zogenaamde « democratisch deficit ». Recente gebeurtenissen hebben aangetoond hoe delicaat de materie van de besluitvorming op Europees vlak ligt bij een belangrijk gedeelte van de publieke opinie, waar de indruk overheerst dat het Parlement en de Raden te weinig inspraak hebben bij het tot stand komen van beslissingen op Europees niveau.

De voorgestelde tekst strekt dan ook om een grote democratische transparantie van het besluitvormingsproces tot stand te brengen, door te bepalen dat het Parlement en de Raden van in den beginne moeten worden betrokken bij alle onderhandelingen over de gehele of gedeeltelijke herziening van de Europese verdragen.

Die bepaling houdt weliswaar niet onmiddellijk verband met de federalisering, maar houdt des te meer verband met het streven naar een betere democratische basis voor de relaties van onze federale Staat met de Europese Gemeenschappen, en naar een grotere adhesie van de burgers, via verkozen vertegenwoordigers, met de besluitvormingsprocessen op supranationaal niveau.

UITEENZETTING VAN DE EERSTE MINISTER

De Eerste Minister verklaart dat de Regering zich verheugt over het ter bespreking liggende voorstel dat een oplossing nastreeft voor een discussie die reeds meer dan 10 jaar, om niet te zeggen meer dan 20 jaar — sedert de erkenning van de culturele autonomie — gevoerd wordt.

Tijdens de vorige zittingsperiode werd al gepoogd het probleem op een coherente wijze te regelen, zowel op regeringsvlak als in het kader van de gemengde parlementaire commissie voor de hervorming der instellingen.

De totstandkoming van het thans ter bespreking liggende voorstel is ongetwijfeld in grote mate te danken aan de vooruitgang die in die gemengde commissie werd geboekt (zie Gedr. St. Senaat, nrs. 935-3 en 935-6, 1989-1990), en die het uitgangspunt vormde voor de dialoog van gemeenschap tot gemeenschap.

C'est pourquoi la proposition prévoit un mécanisme de substitution, permettant à l'Etat fédéral de se subroger à une entité fédérée pour assurer le respect des obligations internationales ou supranationales lorsqu'il ressort d'une décision d'une instance indépendante — donc une juridiction internationale ou supranationale — que l'entité fédérée en cause est défaillante.

Cette mesure s'inscrit bien entendu dans le cadre de la recherche de la loyauté fédérale et de la cohérence de la politique étrangère.

D. En outre, la proposition vise à répondre aux plaintes concernant le soi-disant « déficit démocratique ». Des événements récents ont montré à quel point une grande partie de l'opinion publique est sensible au problème de la prise de décisions au niveau européen, à laquelle elle estime que le Parlement et les Conseils sont trop peu associés.

Aussi le texte proposé vise-t-il à améliorer la transparence démocratique du processus décisionnel, en disposant que le Parlement et les Conseils doivent être associés, dès le début, à toute négociation concernant la révision totale ou partielle des traités européens.

Sans doute, cette disposition n'est-elle pas liée directement à la fédéralisation, mais bien, et d'autant plus, aux aspirations d'une part à une meilleure base démocratique pour les relations de notre Etat fédéral avec les Communautés européennes et, d'autre part, à une plus grande adhésion des citoyens, par le biais de représentants élus, au processus décisionnel supranational.

EXPOSE DU PREMIER MINISTRE

Le Premier ministre déclare que le Gouvernement se réjouit du dépôt de la proposition à l'examen, qui cherche à trancher un débat engagé il y a plus de dix ans, pour ne pas dire plus de vingt ans — c'est-à-dire depuis la reconnaissance de l'autonomie culturelle.

Au cours de la législature précédente, on avait déjà tenté de régler le problème de manière cohérente, tant au niveau du Gouvernement que dans le cadre de la Commission parlementaire mixte pour la réforme des institutions.

Il est indubitable que l'aboutissement de la proposition de loi en discussion est dû, dans une large mesure, aux progrès qui avaient été enregistrés au sein de cette commission mixte (voir doc. Sénat n°s 935-3 et 935-6, 1989-1990) et qui ont constitué le point de départ du dialogue de communauté à communauté.

Sinds meer dan tien jaar wordt de problematiek van de internationale betrekkingen van de deelgebieden beheerst door twee bepalingen van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

Instemming met de verdragen of de akkoorden betreffende de samenwerking in culturele onderwijs- en persoonsgebonden aangelegenheden wordt krachtens artikel 16 van de bijzondere wet verleend door de betrokken Gemeenschapsraad of Gemeenschapsraden.

Wat de onderhandelingen van dergelijke verdragen betreft stelt artikel 81 van de bijzondere wet weliswaar dat de desbetreffende Executieven daarbij moeten worden betrokken, maar dat de Koning de enige gesprekspartner op het internationale vlak blijft.

Sinds 1988 beschikken de Gemeenschappen, binnen hun bevoegdheidssfeer, in principe over de verdragsbevoegdheid. Maar om deze principiële bevoegdheid effectief te maken, moesten de nadere regelen voor het sluiten van die verdragen nog worden vastgelegd in een bijzondere-meerderheidswet. De Gewesten van hun kant beschikken tot op heden niet over de verdragsbevoegdheid, hoewel uit politieke teksten blijkt dat er overeenstemming bestond om ook aan hen verdragsbevoegdheid toe te kennen.

Kortom, hoewel de gegrondheid van het streven van de deelgebieden om hun bevoegdheden ook op het internationale vlak te kunnen uitoefenen, al sinds 1980 werd erkend, kon hun verdragsbevoegdheid tot op heden niet worden waargemaakt. De moeilijkheid bestond er immers in dit legitieme streven te verzoenen met de noodzakelijke cohesie van het buitenlands beleid.

In de maand juli kon in het kader van de « dialoog van gemeenschap tot gemeenschap » een akkoord bereikt worden over de herziening van artikel 68 van de Grondwet en de aanpassing van de wetten tot hervorming der instellingen op dit vlak, en de Regering kan de aldus ingediende voorstellen volledig onderschrijven.

De in dit voorstel vervatte beginselen dienen dus twee doelen:

- de autonomie bevestigen van de deelgebieden (Gemeenschappen en Gewesten) om binnen de perken van hun bevoegdheden de internationale samenwerking te regelen, daaronder begrepen het sluiten van verdragen;
- daarbij te zorgen voor de coherentie van het Belgische buitenlandse beleid.

Verscheidene regelingen worden ingesteld om deze coherentie te verzekeren:

- een informatieregeling;
- het recht van verzet van de nationale overheid op grond van objectieve criteria;

Depuis plus d'une décennie, la problématique des relations internationales des entités fédérées est régie par deux dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

En vertu de l'article 16 de celle-ci, l'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération dans les matières culturelles, l'enseignement et les matières personnalisables est donné par le ou les Conseils de Communautés concernés.

A propos de la négociation de ces traités, l'article 81 de la loi spéciale dispose certes que les Exécutifs concernés doivent y être associés, mais que le Roi reste le seul interlocuteur sur le plan international.

Depuis 1988, les Communautés disposent, en principe, de la capacité de conclure des traités, dans les limites de leur sphère de compétence. Mais pour rendre effective cette capacité de principe, il restait à inscrire dans une loi, votée à la majorité spéciale, les modalités relatives à la conclusion de ces traités. Les Régions, pour leur part, ne disposent toujours pas de la capacité de conclure des traités, bien qu'il ressorte de textes politiques qu'il y avait eu consensus pour leur accorder également cette capacité.

En bref, si le bien-fondé de l'aspiration des entités fédérées à pouvoir exercer leurs compétences aussi sur le plan international est reconnu depuis 1980, leur capacité de conclure des traités n'a pu être concrétisée jusqu'à présent. La difficulté consistait en effet à concilier cette aspiration avec la nécessité d'une politique étrangère cohérente.

Au mois de juillet, un accord a pu intervenir, dans le cadre du dialogue de communauté à communauté, sur la révision de l'article 68 de la Constitution et l'adaptation des lois de réformes institutionnelles dans ce domaine. Le Gouvernement peut souscrire entièrement aux propositions ainsi déposées.

Les principes retenus dans cette proposition tentent donc de répondre à un double objectif:

- affirmer l'autonomie des entités fédérées (Communautés et Régions) pour régler, dans la sphère de leur compétence, la coopération internationale, y compris la conclusion de traités;
- tout en assurant la cohérence de la politique extérieure de la Belgique.

Divers mécanismes sont mis en place pour assurer cette cohérence:

- des mécanismes d'information;
- le droit d'opposition de l'autorité nationale sur base de critères objectifs;

- het oprichten van een interministeriële conferentie voor het buitenlands beleid;
- het sluiten van samenwerkingsakkoorden.

Wat betreft de vertegenwoordiging van België bij internationale of supranationale organisaties, waarbij men uiteraard in de eerste plaats aan de Europese Gemeenschappen denkt, de procedure van standpuntbepaling en van de bij gebreke van consensus aan te nemen houding in deze organisaties en het voeren van rechtsgedingen voor internationale of supranationale rechtscolleges, voorziet het voorstel in de verplichting voor de nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten om hierover een of meer samenwerkingsakkoorden te sluiten.

Dit voorstel machtigt de nationale wetgevende en uitvoerende macht tijdelijk in de plaats te treden van de organen van de Gemeenschappen en de Gewesten, om ervoor te zorgen dat de internationale of supranationale verplichtingen worden nagekomen wanneer het Rijk wordt veroordeeld door een internationaal of supranationaal rechtscollege wegens niet-nakoming, door een Gemeenschap of een Gewest, van zodanige verplichting.

De Eerste Minister denkt dat men hier staat voor een evenwichtig voorstel, dat het resultaat is van uitgebreid voorbereidend werk, waarbij praktisch alle in het Parlement vertegenwoordigde partijen in een of ander stadium van de besprekingen betrokken werden. Hij hoopt dan ook dat na dit lange rijpingsproces een brede consensus zal kunnen worden bereikt over de voorgestelde regeling.

ALGEMENE BESPREKING

Een senator vraagt zich af of het wel juist is het voorstel te doen doorgaan voor een initiatief van het Parlement, aangezien de Regering haar voortbestaan tot op zekere hoogte afhankelijk gemaakt heeft van de goedkeuring van dit voorstel en van andere voorstellen die ermee verbonden zijn. Gaat het niet veeleer om een schijninitiatief van het Parlement, aangezien deze vorm slechts om praktische redenen gekozen is?

Voorts merkt de senator op dat hier voorgesteld wordt de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten inzake internationale samenwerking op te nemen in artikel 68 van de Grondwet, maar dat men voor een andere werkwijze had kunnen kiezen. Men had immers kunnen volstaan met de vermelding in artikel 68 dat de nationale bevoegdheden ter zake uitgeoefend worden onverminderd de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten en men had deze bevoegdheden kunnen opsommen in de grondwetsartikelen die over de Gemeenschappen en de Gewesten handelen.

De indiener van het voorstel verklaart uitdrukkelijk dat het hier geenszins om een verdoken initiatief

- la création d'une conférence interministérielle de la politique étrangère;
- la conclusion d'accords de coopération.

En ce qui concerne la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales ou supranationales — on pense, bien entendu, en premier lieu aux Communautés européennes —, la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus au sein de ces organisations, ainsi que le déroulement de la procédure devant les juridictions internationales ou supranationales, la proposition prévoit l'obligation, pour l'autorité nationale, les Communautés et les Régions, de conclure un ou des accords de coopération.

En outre, cette proposition habilite les pouvoirs législatifs et exécutifs nationaux à se substituer temporairement aux organes des Communautés et Régions, en vue d'assurer le respect des obligations internationales ou supranationales dans le cas où l'Etat est condamné par une juridiction internationale ou supranationale en raison du non-respect, par une Communauté ou une Région, d'une telle obligation.

Le Premier ministre estime que l'on est en présence d'une proposition équilibrée, qui résulte de travaux préparatoires approfondis, auxquels ont été associés quasiment tous les partis représentés au Parlement, à l'un ou l'autre stade des discussions. Il espère dès lors qu'après cette longue maturation, on pourra aboutir à un large consensus sur la législation proposée.

DISCUSSION GENERALE

Un sénateur se demande s'il est bien exact de présenter la proposition comme une initiative parlementaire, le Gouvernement subordonnant dans un certain sens sa survie à l'adoption de cette proposition et des autres propositions qui y sont liées. Ne s'agit-il donc pas plutôt d'une fausse initiative parlementaire, l'initiative n'ayant pris cette forme que pour des raisons pratiques?

Par ailleurs, le sénateur fait remarquer qu'alors qu'il est proposé d'inscrire les compétences des Communautés et des Régions en matière de coopération internationale dans l'article 68 de la Constitution, on aurait pu opter pour un autre procédé. En effet, on aurait pu se limiter à préciser à l'article 68 que les compétences nationales en la matière s'exerçaient sans préjudice des compétences des Communautés et des Régions, et inscrire ces compétences dans les articles de la Constitution traitant des Communautés et des Régions.

L'auteur de la proposition déclare formellement que la proposition n'est en aucune façon une initia-

van de Regering gaat. Voor sommige deelnemers aan de dialoog tussen de gemeenschappen was het niet-regeringsgebonden karakter van de dialoog trouwens een voorafgaande en essentiële voorwaarde voor hun medewerking. Aangezien de dialoog een initiatief was van bepaalde politieke partijen die in het Parlement vertegenwoordigd zijn, is het normaal dat parlementsleden de resultaten ervan concreet vorm geven door middel van een wetsvoorstel.

Een lid verwijst naar een opmerking van de Raad van State in zijn advies over het voorstel van bijzondere wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (Gedr. St. Senaat nr. 457-2, B.Z. 1991-1992), een opmerking die eveneens slaat op het voorstel van herziening van artikel 68 van de Grondwet.

Wat gebeurt er wanneer een potentiële medeverdragsluitende partij, een andere Staat of een internationale organisatie in een aangelegenheid die tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen of de Gewesten behoort, een verdrag met de deelgebieden weigert? De voorgestelde tekst voorziet niet in een vervangingsmechanisme om een dergelijk probleem op te vangen. Het is dus mogelijk dat de aan de Gemeenschappen en de Gewesten toegekende bevoegdheden op internationaal vlak zonder praktisch gevolg blijven. De weigering van een derde land om met een deelgebied verdragen te sluiten kan echter ingegeven zijn door overwegingen die te maken hebben met de interne politiek, terwijl er over de inhoud volledige overeenstemming bestaat.

Een lid antwoordt dat wanneer een Staat een verdrag met een deelgebied weigert ondanks de interne verdeling van de bevoegdheden, er eenvoudigweg geen verdrag zal bestaan. Voor een verdrag is wils-overeenstemming tussen twee verdragspartners immers noodzakelijk. Indien een derde land het sluiten van een verdrag met een deelgebied afhankelijk maakt van de voorwaarde dat de federale Staat de naleving van de aangegane verbintenissen waarborgt, moet het probleem besproken worden in een intern overleg tussen het betrokken deelgebied en de federale Staat. Indien deze laatste zijn waarborg weigert te geven, zal er geen verdrag gesloten worden.

Een ander lid verklaart dat hij deze mening deelt. Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de interne rechtsorde en de internationale rechtsorde. De Belgische wetgever kan intern de bevoegdheden inzake internationale samenwerking verdelen tussen de federale Staat en de deelgebieden; het organiseren van de internationale betrekkingen behoort daarentegen tot het domein van het internationaal publiekrecht.

Een senator vestigt de aandacht op de verschillende terminologie in het eerste lid van § 1 van de voorgestelde tekst: er wordt bepaald dat de Koning de leiding heeft van de buitenlandse betrekkingen, maar in

tive gouvernementale déguisée. Pour certains participants au dialogue entre les communautés, le caractère non gouvernemental de celui-ci était d'ailleurs une condition préalable et essentielle de leur participation. Le dialogue étant une initiative de certains partis politiques représentés au Parlement, il est normal que ce soient des parlementaires qui en concrétisent les résultats, en déposant une proposition de loi.

Un membre se réfère à une observation que le Conseil d'Etat formule dans son avis sur la proposition de loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions (doc. parl. Sénat, n° 457-2, S.E. 1991-1992), mais qui s'applique également à la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution.

Que se passe-t-il lorsqu'un cocontractant potentiel, que ce soit un autre Etat ou une organisation internationale, refuse, dans une matière qui est de la compétence des Communautés ou des Régions, de traiter avec les entités fédérées? Le texte proposé ne prévoit aucun mécanisme de substitution permettant de régler un tel problème. Il se pourrait donc que les compétences octroyées aux Communautés et aux Régions restent sans effet pratique sur le plan international. Or, le refus d'un Etat tiers de contracter avec une entité fédérée peut être inspiré par des considérations d'ordre politique interne, alors qu'il n'y a aucun désaccord quant au fond.

Un membre réplique que lorsqu'un Etat refuse de traiter avec une entité fédérée, nonobstant la répartition interne des compétences, il n'y aura tout simplement pas de traité. En effet, un traité implique nécessairement un accord de volonté entre deux cocontractants. De même, si un Etat tiers subordonne la conclusion d'un traité avec une entité fédérée à la condition que l'Etat fédéral se porte garant du respect des obligations de celle-ci, le problème devra faire l'objet d'une concertation au niveau interne entre l'entité fédérée concernée et l'Etat fédéral. Et si celui-ci refuse d'accorder sa garantie, il n'y aura pas de traité.

Un autre membre déclare partager ce point de vue. Il faut distinguer clairement l'ordre juridique interne de l'ordre juridique international. Si le législateur belge peut régler, sur le plan interne, la répartition des compétences en matière de coopération internationale entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, par contre, l'organisation des relations internationales ressort du droit international public.

Un sénateur attire l'attention sur une différence de terminologie dans le premier alinéa du premier paragraphe du texte proposé: alors qu'il est prévu que le Roi dirige les relations internationales, on stipule à

verband met de Gemeenschappen en de Gewesten wordt bepaald dat zij de internationale samenwerking regelen voor de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn. Hoe kan dit verschil van terminologie verklaard worden?

De indiener van het voorstel wenst duidelijk te stellen dat het voorstel aan de federale Staat helemaal geen impliciete restbevoegdheid toekent voor het toezicht op de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten inzake internationale samenwerking. De beginzin van § 1 strekt er alleen toe te bevestigen dat op het vlak van de federale Staat de Koning de leiding heeft van de buitenlandse betrekkingen, terwijl het woord «onverminderd» in die zin dient te worden begrepen dat deze toegekende bevoegdheid in geen geval van toepassing is op de bevoegdheden die aan de Gemeenschappen en de Gewesten zijn toegekend.

Met de keuze van de bewoordingen «om de internationale samenwerking te regelen» in plaats van een wending met een minder algemene strekking werd ernaar gestreefd duidelijk in de verf te zetten dat het sluiten van verdragen slechts één aspect en zelfs een relatief onbelangrijk aspect is van de wijze waarop de Gemeenschappen en de Gewesten deelnemen aan de internationale of supranationale betrekkingen.

BESPREKING VAN HET VOORGESTELDE ARTIKEL 68

PARAGRAAF 1

A. *Strekking van het begrip «instemming van de Kamers met internationale verdragen»*

In verband met het tweede lid merkt een lid op dat de zin «Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers», die voorkomt in de huidige tekst van artikel 68 van de Grondwet, verdwenen is. Die zin is echter in gewijzigde vorm opnieuw opgenomen in de §§ 2 en 3, waar hij eigenlijk overbodig is. Het lid stelt voor bedoelde zin opnieuw in het tweede lid van § 1 op te nemen.

Een lid wijst erop dat het onderscheid dat in het huidige artikel 68 wordt gemaakt tussen aan de ene kant de handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden — verdragen waarvoor de instemming van de Kamers is vereist — en aan de andere kant de andere verdragen waarvan slechts kennis moet worden gegeven aan de Kamers, in de voorgestelde tekst niet meer is terug te vinden. Voortaan is voor alle verdragen zonder uitzondering de instemming van de Kamers vereist.

Een ander lid herinnert eraan dat de vraag naar de wenselijkheid van het behoud van het onderscheid

propos des Communautés et des Régions que, pour les matières qui relèvent de leurs compétences, elles règlent la coopération internationale. Comment explique-t-on cette différence de terminologie?

L'auteur de la proposition souligne qu'il doit être clair que la proposition n'entend en aucune façon accorder un pouvoir de tutelle résiduaire implicite quelconque à l'Etat fédéral sur les compétences des Communautés et des Régions en matière de coopération internationale. La seule portée de la phrase liminaire du premier paragraphe est de confirmer qu'au niveau de l'Etat fédéral, c'est le Roi qui dirige les relations internationales, les termes «sans préjudice» devant être compris dans ce sens que cette attribution de compétence ne porte en aucune façon sur les compétences attribuées aux Communautés et aux Régions.

Le choix des termes «régler la coopération internationale» plutôt que de termes dont la portée serait moins générale, a été inspiré par la volonté de bien faire ressortir que la conclusion de traités n'est qu'un aspect, et même un aspect relativement peu important, de la participation des Communautés et des Régions aux relations internationales ou supranationales.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ARTICLE 68 PROPOSE

PARAGRAPHE 1^{er}

A. *Champ d'application de l'assentiment des Chambres aux traités internationaux*

A propos du deuxième alinéa, un membre fait remarquer que, par rapport au texte actuel de l'article 68 de la Constitution, la phrase «il en donne connaissance aux Chambres...» a disparu. Par contre, elle réapparaît sous une forme modifiée aux paragraphes 2 et 3, où elle est en réalité superflue. Il suggère de réintroduire la phrase en question dans le deuxième alinéa du paragraphe 1^{er}.

Un membre relève que dans le texte proposé, la distinction opérée actuellement par l'article 68 entre d'une part les traités de commerce et ceux qui peuvent grever l'Etat ou lier individuellement les Belges, traités qui doivent recevoir l'assentiment des Chambres, et d'autre part les autres traités, dont il doit uniquement être donné connaissance aux Chambres, a disparu. Dorénavant tous les traités sans exception devront recevoir l'assentiment des Chambres.

Un autre membre rappelle que la question de savoir s'il est indiqué ou non de maintenir la distinction opé-

vervat in het huidige artikel 68, aan bod is gekomen bij de voorafgaande besprekingen over het nieuwe artikel 68 en dat op die vraag geantwoord werd in de zin die door de vorige spreker is aangegeven.

De Eerste Minister merkt op dat de verdragen betreffende de in het tweede lid bedoelde aangelegenheden (vredesverdragen, verdragen van bondgenootschap, vaststelling van de staat van oorlog) vaak gesloten zullen worden in buitengewone omstandigheden (oorlogsomstandigheden, omstandigheden die verband houden met de interne of externe veiligheid), waarin de raadpleging van de Kamers niet altijd mogelijk zal zijn. Het zou evenwel ondenkbaar zijn dat die materiële onmogelijkheid om de Kamers te raadplegen de bedoelde verdragen onwerkzaam zou maken.

De indiener van het voorstel wijst erop dat de voorgestelde nieuwe tekst geen gewag meer maakt van de oorlogsverklaring. Hij vraagt zich af of het, vanuit democratisch oogpunt, nog verantwoord is dat voor vredesverdragen en verdragen van bondgenootschap een minder vergaande regeling zou gelden, waarbij de instemming van de Kamers niet wordt vereist. Hij zou het betreuren dat men het democratisch doel dat aan de nieuwe formulering van artikel 68 ten grondslag ligt, in gevaar brengt door een « conservatief » streven naar het behoud van bestaande teksten.

De Eerste Minister is van mening dat het probleem in ieder geval niet wordt opgelost door de betwiste zin opnieuw in het tweede lid van § 1 in te voegen, wanneer men niet terzelfder tijd § 2 wijzigt. Dit zou immers enkel tot gevolg hebben dat de Koning een zekere ruimte krijgt om te bepalen wanneer hij die verdragen aan het Parlement mededeelt. Daardoor verandert er echter niets aan het feit dat die verdragen pas gevolg kunnen hebben nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen.

Een lid voegt eraan toe dat er een fundamenteel onderscheid bestaat tussen § 1 en § 2 van het voorgestelde artikel 68. Paragraaf 1 bevat bepalingen waarin bevoegdheden worden toegekend en § 2 bevat de nadere regels volgens welke de Kamers daarbij betrokken worden. Daarom moet vermeden worden dat in § 1 een procedureregeling wordt ingevoegd.

De fundamentele vraag is of het wenselijk is te bepalen (bij voorkeur in § 2) dat de vredesverdragen en de verdragen van bondgenootschap reeds gevolg kunnen hebben voordat zij aan de Kamers zijn voorgelegd.

Een aantal leden zijn van mening dat het in een parlementaire democratie ondenkbaar is dat voor vredesverdragen of *a fortiori* voor verdragen van bondgenootschap — sommige leden verwijzen naar de W.E.U. en naar de N.A.V.O. — de instemming van de Kamers niet zou zijn vereist, ook al is het duidelijk dat die verdragen gevolg moeten kunnen hebben in afwachting dat de Kamers hun instemming verlenen,

rée par l'actuel article 68 a été soulevée lors des discussions préalables relatives au nouvel article 68 et que la question a été tranchée dans le sens indiqué par le précédent intervenant.

Le Premier ministre fait remarquer que les traités relatifs aux matières visées au deuxième alinéa (traités de paix ou d'alliance, constatation de l'état de guerre) seront souvent conclus dans des circonstances particulières (circonstances de guerre, considérations de sécurité interne ou externe) où la consultation des Chambres ne sera pas toujours possible. Or, il serait inconcevable que cette impossibilité matérielle de consulter les Chambres rende inopérants les traités en question.

L'auteur de la proposition indique que le nouveau texte proposé ne connaît plus la déclaration de guerre. Il se demande s'il se justifie encore, d'un point de vue démocratique, de soumettre les traités de paix et d'alliance à un régime particulier moins contraignant, n'exigeant pas l'assentiment des Chambres. Il regretterait qu'inspiré par un souci « conservateur » de maintien des textes existants, on mette en péril l'objectif démocratique qui a été à la base de la nouvelle rédaction de l'article 68.

Le Premier ministre estime qu'en tout état de cause le problème ne serait pas résolu en réinsérant la phrase litigieuse dans le texte du deuxième alinéa du paragraphe 1 si l'on ne modifie pas en même temps le paragraphe 2. On en arriverait, en effet, simplement à laisser au Roi une certaine marge d'appréciation quant au moment de la communication de ces traités au Parlement, mais on ne changerait rien au fait qu'ils ne pourraient sortir leurs effets qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Un membre ajoute qu'il y a une différence fondamentale entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 68, tel qu'il est proposé. Le paragraphe 1^{er} contient des dispositions attributives de compétence, tandis que le paragraphe 2 indique les modalités d'association des Chambres. Il faut dès lors éviter d'introduire dans le paragraphe 1^{er} une règle de procédure.

Fondamentalement, il y a lieu de s'interroger sur la question de savoir s'il y a lieu ou non de stipuler (de préférence donc au paragraphe 2) que les traités de paix et d'alliance peuvent sortir déjà leurs effets, alors qu'ils n'ont pas encore été soumis aux Chambres.

Plusieurs membres déclarent être d'avis qu'il n'est pas concevable, dans une démocratie parlementaire, que des traités de paix ou, *a fortiori*, des traités d'alliance — certains membres font référence à l'U.E.O. et à l'O.T.A.N. — ne doivent pas recevoir l'assentiment des Chambres, même s'il est clair que ces traités devraient pouvoir sortir leurs effets, en attendant l'assentiment des Chambres, lorsque la

wanneer door overmacht en in het bijzonder door oorlogsomstandigheden de onmiddellijke raadpleging van die Kamers onmogelijk is.

Een lid verklaart dat de betwiste zin in het huidige artikel 68 van de Grondwet voorkomt omdat de instemming van de Kamers niet was vereist voor de verdragen waarop die zin betrekking heeft. Achter de voorgestelde tekst schuilt evenwel een andere filosofie, aangezien voortaan voor alle verdragen zonder onderscheid de instemming van de Kamers vereist is. De Koning zal dus in het kader van een vredesverdrag of van een verdrag van bondgenootschap de Staat niet meer kunnen verbinden zonder de voorafgaande instemming van de Kamers. Het moet evenwel vaststaan dat bij overmacht, bijvoorbeeld wanneer het land zich in staat van oorlog bevindt, de verdragen bedoeld in het tweede lid van de voorgestelde tekst, onmiddellijk gevolg hebben.

De Commissie is het met dit standpunt eens.

Gelet op de argumenten die tijdens de bespreking werden aangevoerd en op de consensus die werd bereikt, vraagt een lid zich af of het niet wenselijk zou zijn de tekst van het tweede lid te wijzigen door elke verwijzing naar verdragen, ongeacht welke, te schrappen, en enkel te verwijzen naar het bevel over het leger, de vaststelling van de staat van oorlog en het einde van de vijandelijkheden.

Een lid is van mening dat op dit voorstel dieper moet worden ingegaan. Men mag evenwel niet uit het oog verliezen dat vredesverdragen of verdragen van bondgenootschap bepalingen kunnen bevatten met betrekking tot aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten behoren.

De Eerste Minister merkt op dat met dit voorstel juist moeilijkheden inzake de bevoegdheid kunnen worden voorkomen, daar het bepaalt dat die problematiek geregeld moet worden volgens de in het eerste lid opgesomde principes.

De indiener van het voorstel dient het volgende amendement in:

« § 1, tweede lid, van het voorgestelde artikel 68 te vervangen als volgt:

« Hij voert het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast, evenals het einde van de vijandelijkheden. »

B. Bevel over het leger, vaststelling van de staat van oorlog en einde van de vijandelijkheden

Een senator verklaart dat hij het in beginsel eens kan zijn met het amendement, doch meent dat die tekst dient te worden aangevuld met de tweede zin van het eerste lid van het huidige artikel 68: « Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang

force majeure, et notamment les circonstances de guerre, rendent impossible la consultation de celles-ci.

Un membre déclare que si la phrase litigieuse figure actuellement dans le texte de l'article 68 de la Constitution, c'est parce que les traités auxquels elle se rapporte ne devaient pas recevoir l'assentiment des Chambres. Or, le texte proposé part d'une autre philosophie, puisque dorénavant tous les traités sans exception devront recevoir l'assentiment des Chambres. Le Roi ne pourra donc plus engager l'Etat dans le cadre d'un traité de paix ou d'alliance sans l'assentiment préalable des Chambres. Il doit pourtant être acquis qu'en cas de force majeure, par exemple lorsque le pays se trouve en état de guerre, les traités visés au second alinéa du texte proposé devraient pouvoir sortir immédiatement leurs effets.

La Commission se rallie à ce point de vue.

Un membre se demande si, compte tenu des arguments développés au cours du débat, et du consensus qui s'est dégagé, il n'y aurait pas lieu de modifier le texte du deuxième alinéa, en y supprimant toute référence à des traités de quelque type que ce soit, et de n'y faire référence qu'au commandement de l'armée, à la constatation de l'état de guerre et à la fin des hostilités.

Un membre déclare être d'avis que cette proposition mérite une plus ample réflexion. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que des traités de paix ou d'alliance peuvent contenir des dispositions portant sur les matières relevant de la compétence des Communautés et des Régions.

Le Premier ministre fait remarquer que cette proposition permet précisément d'éviter des difficultés en matière de compétence puisqu'elle fait ressortir que cette problématique devra être réglée selon les principes énoncés au premier alinéa.

L'auteur de la proposition dépose l'amendement suivant:

« Remplacer le § 1^{er}, deuxième alinéa, de l'article 68 proposé par la disposition suivante:

« Il commande les forces armées et constate l'état de guerre, ainsi que la fin des hostilités. »

B. Commandement de l'armée, constatation de l'état de guerre et de la fin des hostilités

Un sénateur déclare que s'il peut se rallier en principe au texte tel que proposé par l'amendement, il estime néanmoins qu'il y a lieu de le compléter par l'adjonction de la deuxième phrase du premier alinéa de l'actuel article 68: « Il en donne connaissance aux

en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.» Voor de verdragen doet de weglating van die zin in de voorgestelde tekst geen probleem rijzen, gelet op de bepalingen van §§ 2 en 3. Die zin behoudt daarentegen zijn volle betekenis wanneer het gaat om het bevel over de krijgsmacht, het vaststellen van de staat van oorlog en het einde van de vijandelijkheden.

Wat het bevel over het leger betreft, is het normaal dat de Koning, die volledig autonoom de noodzakelijke beslissingen moet kunnen nemen, zoals dat trouwens nu ook het geval is, hiervan kennis geeft aan de Kamers zodra de omstandigheden het toelaten.

Spreker dient bijgevolg het volgende subamendement in:

«Paragraaf 1, tweede lid, van artikel 68, zoals voorgesteld door het hoofdamendement, aan te vullen met de volgende zin:

«Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.»

Wordt deze tekst aangenomen, aldus een lid, dan dreigt het historische debat over de rol van de Koning als bevelhebber van het leger opnieuw geopend te worden.

Een ander lid onderschrijft het standpunt van het lid dat het probleem heeft aangesneden. Men kan zijns inziens ofwel de door dat lid geformuleerde suggestie volgen ofwel kiezen voor een andere kortere formulering: «Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers.» In dat laatste geval dient de reikwijdte van die bepaling in het verslag uitvoerig te worden toegelicht.

Een lid merkt op dat het bevel over het leger een exclusief voorrecht is van de uitvoerende macht en dat het bijgevolg niet normaal zou zijn dat voor alle beslissingen die door de Koning als bevelhebber van de krijgsmacht worden genomen, de mededeling aan de Kamers verplicht is. Dat belet nochtans niet dat de Kamers van sommige beslissingen kennis zouden moeten krijgen zodra de omstandigheden het toelaten, en eventueel zelfs vooraf.

De indiener van het subamendement antwoordt dat er vanzelfsprekend een onderscheid moet worden gemaakt tussen de zuivere routinebeslissingen die in ieder geval aan de normale politieke en budgettaire controle van het Parlement zijn onderworpen en de beslissingen die ontegenzeggelijk van een heel ander allooi zijn, zoals het sturen van paracommando's naar Rwanda, het sturen van vliegtuigen naar Turkije tijdens de Golfcrisis, enz., die naar zijn mening ter kennis van de Kamers moeten worden gebracht zodra het belang en de veiligheid van de Staat dat toelaten.

Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.» Pour les traités, la suppression de cette phrase dans le texte proposé ne pose pas de problème, compte tenu des dispositions des paragraphes 2 et 3. Par contre, cette phrase garde toute sa signification lorsqu'il s'agit du commandement des forces armées, de la constatation de l'état de guerre et de la fin des hostilités.

En ce qui concerne notamment le commandement de l'armée, il est normal que le Roi, qui doit pouvoir prendre en toute autonomie des décisions qui s'imposent, comme c'est d'ailleurs déjà le cas actuellement, en donne connaissance aux Chambres dès que les circonstances le permettent.

L'intervenant dépose dès lors le sous-amendement suivant:

«Compléter le § 1^{er}, deuxième alinéa, de l'article 68, tel que proposé par l'amendement principal, par la phrase suivante:

«Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.»

Un membre réplique que cette suggestion, si elle devait être suivie, risquerait de réouvrir la discussion historique sur le rôle du Roi en tant que commandant de l'armée.

Un autre membre déclare pouvoir rejoindre le point de vue du membre qui a soulevé le problème. On peut à son avis soit suivre la suggestion formulée par ce membre, soit opter pour une autre formule, plus courte: «Il en donne connaissance aux Chambres», mais alors en précisant bien la portée de cette disposition dans le rapport.

Un membre fait remarquer que le commandement de l'armée est une prérogative exclusive du pouvoir exécutif, et qu'il ne serait dès lors pas normal d'imposer la communication aux Chambres pour toutes les décisions prises par le Roi en tant que commandant des forces armées. Cela n'empêche pourtant pas que certaines décisions soient d'une nature telle qu'il serait souhaitable d'en donner connaissance aux Chambres dès que les circonstances le permettent, et même, le cas échéant, au préalable.

L'auteur du sous-amendement répond qu'il y a évidemment lieu de distinguer entre les décisions de pure routine, soumises en tout état de cause au contrôle politique et budgétaire normal du Parlement, et les décisions qui sont incontestablement d'une autre envergure: l'envoi de paracommandos au Rwanda, l'envoi d'avions en Turquie lors de la crise du Golfe, etc., pour lesquelles il estime qu'il doit en être donné connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent.

Andere leden verwijzen naar de deelname van onze strijdkrachten aan taken in het kader van internationale organisaties.

Een lid is van mening dat niets het eenvoudig overnemen van de zin uit het huidige artikel 68 in de weg staat. Ofschoon die zin zeer ruim kan worden geïnterpreteerd, doet hij in de praktijk geen problemen rijzen.

Een lid herinnert aan de principes die volgens hem als richtsnoer moeten worden gehanteerd tijdens het debat: er moet vermeden worden dat bestaande teksten, uitsluitend voor het plezier van het wijzigen, gewijzigd worden en de scheiding van de machten moet worden gerespecteerd, waarbij de parlementaire controle zo veel mogelijk moet worden versterkt.

Een ander lid stelt vast dat de tekst van het tweede lid, zoals in het hoofdamendement voorgesteld, een veel beperktere strekking heeft dan de huidige tekst van artikel 68. In de huidige tekst geldt de verplichting tot mededeling, afgezien van het bevel over het leger, voor de oorlogsverklaringen, de handelsverdragen, de vredesverdragen en de verdragen van bondgenootschap. In de voorgestelde tekst is daarentegen alleen nog sprake van de vaststelling van de staat van oorlog en van het einde van de vijandelijkheden.

Een lid verklaart dat het zijns inziens duidelijk moet zijn dat het de bedoeling is de status quo te handhaven. Hij vraagt zich af of aan beide partijen niet kan worden tegemoet gekomen door de eerste zin van het voorgestelde lid te splitsen.

Hij dient een amendement in in die zin:

« Het tweede lid van § 1 van het voorgestelde artikel 68 te vervangen als volgt:

« Hij voert het bevel over de krijgsmacht. Hij stelt de staat van oorlog vast evenals het einde van de vijandelijkheden en geeft daarvan kennis aan de Kamers zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen. »

Verantwoording

De koninklijke bevoegdheid inzake bevelvoering van de krijgsmacht wordt niet gewijzigd. De grondwetgever wenst op dit punt de status quo.

In het kader van de tekstwijziging zoals voorgesteld door het hoofdamendement, wenst de indiener van onderhavig amendement ook de informatieplicht aan het hoofdamendement toe te voegen. De status quo dient ook op dit punt te worden gehandhaafd.

Een lid meent dat, in tegenstelling tot wat het amendement lijkt te impliceren, de beslissingen

D'autres membres renvoient à la participation de nos forces armées à des missions dans le cadre d'organisations internationales.

Un membre est d'avis que rien ne s'oppose à la reprise pure et simple de la phrase existante de l'article 68 actuel, qui, nonobstant le fait qu'elle pourrait recevoir une interprétation très large, ne soulève pas de problèmes dans la pratique.

Un membre rappelle les principes qui, selon lui, doivent guider le débat: d'une part, il faut éviter de modifier les textes existants pour le seul plaisir de les modifier et, d'autre part, il faut respecter la séparation des pouvoirs tout en renforçant autant que faire se peut le contrôle parlementaire.

Un autre commissaire constate que le texte du deuxième alinéa tel que proposé par l'amendement principal a une portée beaucoup plus réduite que le texte actuel de l'article 68. Dans le texte actuel, et abstraction faite du commandement de l'armée, l'obligation de communication vaut pour les déclarations de guerre, les traités de commerce et les traités de paix et d'alliance. Par contre, dans le texte proposé, il n'est plus question que de la constatation de l'état de guerre et de la fin des hostilités.

Un membre déclare qu'à son avis, il doit être clair que l'intention doit être de maintenir le statu quo. Il se demande si l'on ne peut faire droit aux préoccupations des uns et des autres en scindant la première phrase de l'alinéa tel qu'il est proposé.

Il dépose un amendement dans ce sens:

« Remplacer le § 1^{er}, second alinéa, de l'article 68 proposé, par ce qui suit:

« Il commande les forces armées. Il constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités et en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables. »

Justification

Le pouvoir du Roi en matière de commandement des forces armées n'est pas modifié. Le constituant souhaite maintenir le statu quo sur ce point.

Dans le cadre de la modification de texte telle qu'elle est proposée dans l'amendement principal, l'auteur du présent amendement souhaite également ajouter l'obligation d'informer à l'amendement principal. Le statu quo doit être maintenu sur ce point aussi.

Un membre estime que, contrairement à ce que cet amendement semble indiquer, les décisions relatives

betreffende het bevel over het leger die meer zijn dan zuivere routinebeslissingen, aan het Parlement ter controle moeten worden voorgelegd.

De rapporteur stelt vast dat de Commissie eenparig van oordeel is dat wanneer de Koning, krachtens zijn bevoegdheden, de staat van oorlog of het einde van de vijandelijkheden vaststelt, hij daarvan kennis moet geven aan de Kamers. Er zijn daarentegen wel meningsverschillen wanneer het gaat om het bevel over het leger. Moet in de teksten een onderscheid worden gemaakt tussen de routinebeslissingen en de beslissingen die, zoals het sturen van troepen naar het buitenland, van kapitaal belang zijn? Hij is van mening dat hier een probleem van de juiste afbakening rijst, dat moeilijk op te lossen zal zijn. Krachtens het gemeen recht zijn daarenboven alle beslissingen die worden genomen in het kader van het bevel over het leger, onderworpen aan de parlementaire controle.

De indiener van het subamendement deelt die mening. Het onderscheid tussen de routinebeslissingen en de andere beslissingen is immers vaak zeer moeilijk te maken. Hij pleit bijgevolg voor de goedkeuring van zijn subamendement, m.a.w. voor het behoud van de huidige zin van artikel 68, die het voordeel biedt dat de Koning bevoegd is om te oordelen over de aard en de strekking van de beslissing en over de daaraan te verbinden gevolgen. Het recente verleden toont aan dat die procedure algehele voldoening geeft en geenszins afbreuk doet aan de prerogatieven van het Parlement noch aan zijn bevoegdheid inzake politieke controle.

De indiener van het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet stelt vast dat de Commissie moet kiezen tussen een grondwettekst die de huidige toestand bevestigt (subamendement), aan de Koning enige beoordelingsvrijheid geeft en dus de mogelijkheid van een politieke discussie laat bestaan, en een tekst waarin de verplichting van de Koning om aan de Kamers kennis te geven van de beslissingen die hij neemt als bevelhebber van het leger, op ondubbelzinnige wijze is geschrapt.

Indien men voor de tweede mogelijkheid kiest, aldus een lid, zouden sommigen daaruit kunnen afleiden dat men de status quo heeft willen wijzigen, wat zeker niet zijn bedoeling is. Dat zou kunnen leiden tot politieke discussies die veel lastiger zijn dan die welke kunnen voortvloeien uit het behoud van de bestaande tekst.

Een lid is van mening dat bepaalde beslissingen die genomen worden in het kader van het bevel over de strijdkrachten, zodanige gevolgen hebben dat een politieke controle *a posteriori* niet voldoende is en dat de voorafgaande instemming van de Kamers

au commandement de l'armée qui dépassent le cadre des décisions de pure routine doivent être communiqués au Parlement et soumises à son contrôle.

Le rapporteur constate que la Commission unanime est d'accord pour dire que lorsque le Roi, en vertu de ses compétences, constate l'état de guerre ou la fin des hostilités, il doit en donner connaissance aux Chambres. Par contre, des divergences de vue semblent exister là où il s'agit du commandement de l'armée. Faut-il envisager d'opérer une distinction dans les textes entre les décisions de routine et les décisions qui, comme l'envoi de troupes à l'étranger, ont une importance capitale? Il estime qu'il y a là un problème de qualification qui sera difficile à résoudre. En outre, en vertu du droit commun, toutes les décisions prises dans le cadre du commandement de l'armée sont soumises au contrôle parlementaire.

L'auteur du sous-amendement partage ce point de vue, la distinction entre les décisions de routine et les autres décisions étant souvent difficile à faire. Il plaide donc pour l'adoption de son sous-amendement, à savoir le maintien de la phrase actuelle de l'article 68 qui présente l'avantage de laisser au Roi le pouvoir d'apprécier la nature et la portée de la décision et d'en tirer les conséquences. Le passé récent démontre que cette procédure a donné entièrement satisfaction, et n'entame en rien les prérogatives du Parlement et son pouvoir de contrôle politique.

L'auteur de la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution constate que la Commission doit choisir entre un texte constitutionnel qui confirmerait la situation actuelle (sous-amendement) et laisserait subsister une marge d'appréciation dans le chef du Roi et donc la possibilité d'une discussion politique, ou un texte qui ferait disparaître de façon non équivoque toute obligation quelconque dans le chef du Roi, de donner connaissance aux Chambres des décisions qu'il prend en tant que commandant de l'armée.

Un membre réplique que si l'on opte pour cette deuxième alternative, d'aucuns pourraient en déduire que l'on a voulu modifier le statu quo, ce qui n'est manifestement pas son intention. Cela pourrait donner lieu à des discussions politiques bien plus épineuses que celles qui peuvent résulter du maintien du texte actuel.

Un membre déclare qu'il estime que certaines décisions prises dans le cadre du commandement des forces armées, ont des implications telles qu'un contrôle politique *aposteriori* ne suffit pas, et que ces décisions devraient au préalable recevoir l'assentiment des

vereist is, vooral wanneer het gaat om een optreden op verzoek van internationale of supranationale organisaties.

Een ander lid beklemtoont dat het bij goedkeuring van het subamendement duidelijk moet zijn dat pure routinebeslissingen die genomen worden in het kader van het bevel over het leger, niet aan de Kamers behoeven te worden medegedeeld.

De Commissie is het daarmee eens.

De indiener van het tweede amendement trekt zijn amendement in. Het amendement van de indiener van het voorstel tot herziening wordt aangenomen met 13 stemmen, bij 2 onthoudingen. Het subamendement wordt eenparig aangenomen door de 16 aanwezige leden.

Een senator is verbaasd over het feit dat de voorgestelde tekst, die nochtans grondig werd voorbereid, nog zoveel problemen doet rijzen.

Verschillende leden verklaren dat men zich enkel kan verheugen over het debat. Het grondige onderzoek van de tekst bewijst de ernst van het parlementaire werk. Het debat werd immers niet beheerst door politieke tegenstellingen maar door een streven naar een degelijke wetgeving.

PARAGRAFEN 2 EN 3

Naar aanleiding van de opmerkingen tijdens de bespreking van § 1 stelt de indiener bij amendement voor:

« A. In § 2 van het voorgestelde artikel 68, de tweede volzin te doen vervallen. »

« B. In § 3 van het voorgestelde artikel 68, de tweede volzin te doen vervallen. »

Het amendement wordt eenparig aangenomen door de 15 aanwezige leden.

PARAGRAAF 4

De indiener verwijst naar de opmerkingen van de Raad van State over de bepaling in het voorstel van bijzondere wet (Gedr. St. Senaat nr. 457-1) die de grondwettelijke regeling van § 4 ten uitvoer wil leggen. De Commissie besluit dit probleem opnieuw in behandeling te nemen bij de bespreking van het bedoelde wetsvoorstel.

Een lid vraagt evenwel waarom de manier waarop verdragen worden gesloten die niet uitsluitend betrekking hebben op tot de bevoegdheid van de Gewesten en de Gemeenschappen behorende aangelegenheden, niet wordt geregeld via de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, veeleer dan te verwijzen naar een of meer samenwerkingsakkoorden. Dreigt zulks geen stof te leveren tot nodeloos veel conflicten?

Chambres, surtout lorsqu'il s'agit d'une intervention à la demande d'une organisation internationale ou supranationale.

Un membre déclare encore que si le sous-amendement est adopté, il doit être clair qu'il n'implique pas la communication aux Chambres des décisions de pure routine prises dans le cadre du commandement de l'armée.

La commission se rallie à cette déclaration.

L'auteur du deuxième amendement le retire. L'amendement de l'auteur de la proposition de révision est adopté par 13 voix et 2 abstentions. Le sous-amendement est adopté à l'unanimité des 16 membres présents.

Un sénateur se dit surpris du fait que le texte proposé, pourtant longuement préparé, soulève encore un certain nombre de problèmes.

Plusieurs membres déclarent que l'on ne peut que se réjouir du débat. L'examen approfondi du texte ne fait qu'illustrer le sérieux du travail parlementaire, le débat n'étant pas dominé par des divergences politiques mais bien par le souci de faire du travail légistique de qualité.

PARAGRAPHES 2 ET 3

A la suite des observations formulées lors de l'examen du § 1^{er}, l'auteur de la proposition de révision dépose l'amendement suivant:

« A. Au § 2 de l'article 68 proposé, supprimer la deuxième phrase. »

« B. Au § 3 de l'article 68 proposé, supprimer la deuxième phrase. »

Cet amendement est adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

PARAGRAPHE 4

L'auteur de la proposition renvoie aux observations formulées par le Conseil d'Etat à propos de la disposition de la proposition de loi spéciale (Doc. n° 457-1), qui entend donner exécution à la règle constitutionnelle inscrite dans le § 4. La commission décide de revenir sur le problème lors de l'examen de la proposition de loi en question.

Un membre se demande toutefois pourquoi on ne règle pas dans la loi spéciale de réformes institutionnelles, plutôt que de renvoyer à un ou des accords de coopération, les modalités de conclusion des traités qui ne portent pas exclusivement sur des matières ressortissant à la compétence des Communautés et des Régions. Ne risque-t-on pas de multiplier inutilement les possibilités de conflits?

De Eerste minster antwoordt dat het om een beleidskeuze gaat. Aangezien de verdragen ook handelen over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten behoren, heeft men het raadzaam geacht hen te betrekken bij het opstellen van de aan te nemen procedure.

PARAGRAAF 5

Deze paragraaf geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

PARAGRAAF 6

Een lid spreekt zijn tevredenheid uit over de inhoud van deze bepaling, ook al valt volgens hem te betreuren dat die alleen slaat op de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en op de verdragen en akten waarbij deze worden gewijzigd of aangevuld. Hij stelt evenwel vast dat de voorgestelde tekst geen sanctie invoert, ofschoon het zo goed als vaststaat dat de voorontwerpen die aan de Kamers worden meegedeeld, tijdens de besprekingen nog wijzigingen zullen ondergaan.

Verscheidene leden alsook de Eerste Minister brengen daartegen in dat de tekst niet alleen uitdrukkelijk bepaalt dat het Parlement kennis moet krijgen van het ontwerp-verdrag nog vóór het wordt ondertekend, doch dat uit deze tekst bovendien volgt dat de informatieplicht onverkort blijft gelden tijdens de gehele duur van de onderhandelingen.

Duidelijk moet evenwel zijn dat de informatieplicht de onderhandelingsbevoegdheid van de uitvoerende macht geenszins mag beknotten.

De indiener van het voorstel wijst erop dat deze bepaling, die een grotere democratische doorstroming tot stand wil brengen, in feite de uitdrukking is van een algemene politieke wil.

Men dient immers voor ogen te houden dat het niet om klassieke verdragen gaat in die zin dat zij de politieke structuren wijzigen en bevoegdheden overdragen aan supranationale instellingen. Het is ondenkbaar dat het Parlement niet vanaf het begin en voortdurend wordt betrokken bij de besprekingen over dergelijke verdragen.

Zulks brengt mee dat de standpunten die ons land aan de onderhandelings tafel zal innemen, vooraf in het Parlement ter sprake moeten komen.

Uiteraard mag de Regering deze bepaling niet als voorwendsel gebruiken om haar verantwoordelijkheden bij de onderhandelingen af te schuiven door zich achter het Parlement te verschuilen.

Le Premier ministre répond qu'il s'agit là d'un choix politique. Etant donné qu'il s'agit de traités portant également sur des matières qui sont de la compétence des Communautés et des Régions, il a été jugé opportun de les associer à l'élaboration de la procédure qui sera adoptée.

PARAGRAPHE 5

Ce paragraphe ne donne pas lieu à des observations.

PARAGRAPHE 6

Un membre se réjouit de cette disposition, même si l'on peut regretter qu'elle ne s'applique qu'aux traités instituant les Communautés européennes et aux traités et aux actes qui les ont modifiés ou complétés. Il constate toutefois que le texte ne prévoit aucune sanction, tandis qu'il est par ailleurs probable que le texte des avant-projets communiqués aux Chambres sera encore modifié au cours des négociations.

Plusieurs membres, ainsi que le Premier ministre, répliquent que non seulement le texte proposé prévoit explicitement que le Parlement devra pouvoir prendre connaissance du projet de traité avant sa signature, mais qu'en plus, il résulte du libellé de ce texte que l'obligation d'information vaut pendant toute la durée des négociations.

Par contre, il doit être clair que l'obligation d'information n'entame en rien les compétences du pouvoir exécutif au niveau des négociations.

L'auteur de la proposition rappelle que cette disposition, qui tend à contribuer à une plus grande transparence démocratique, traduit en fait une volonté politique générale.

Il ne faut pas perdre de vue que les traités en question ne sont pas des traités classiques, en ce sens qu'ils modifient les structures politiques et transfèrent des compétences au niveau supranational. Il est inconcevable de ne pas associer le Parlement dès le début et de façon ininterrompue à la négociation de tels traités.

Cela implique que les positions adoptées par la Belgique dans le cadre des négociations doivent faire l'objet d'un débat préalable au sein du Parlement.

Il va pourtant de soi que le Gouvernement ne pourrait pas prétexter de cette disposition pour fuir ses responsabilités au niveau des négociations en s'abritant derrière le Parlement.

Een lid merkt op dat men zich vroeg of laat ook zal moeten bezighouden met het probleem van het democratisch deficit in de samenwerkingsakkoorden tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Een aantal leden vragen of het niet de moeite loont de voorgestelde verplichting te verruimen tot die verdragen die weliswaar niet rechtstreeks over de Europese Gemeenschappen maar toch over een aanverwante materie handelen.

De Eerste Minister is van oordeel dat het om redenen van wetgevingstechniek nodig is het toepassingsgebied van de informatieplicht precies af te bakenen in de tekst. Dat neemt niet weg dat het artikel zo is opgevat dat het ook toepassing krijgt op andere verdragen met dezelfde kenmerken als de Europese verdragen.

De Regering verbindt er zich bijgevolg toe dezelfde procedure te volgen voor alle verdragen die van dezelfde aard zijn als die welke het artikel uitdrukkelijk noemt, onder meer verdragen tot overdracht van bevoegdheden aan supranationale instellingen.

Daarop stelt de Commissie vast dat de ontworpen bepaling toegepast moet worden op de manier die de Eerste Minister heeft bepaald.

Op een vraag van een lid antwoordt de Eerste Minister dat het Verdrag betreffende de Westeuropese Unie volgens hem ook onder de ontworpen bepaling valt volgens de gegeven interpretatie.

Bijgevolg:

1° sluit de Commissie zich aan bij het standpunt volgens hetwelk de verplichting ingevoerd door § 6 blijft gelden tijdens geheel de duur van de onderhandelingen;

2° stelt de Commissie vast dat het bepaalde in § 6 toegepast moet worden volgens de inhoud die de Eerste Minister eraan heeft gegeven.

PARAGRAAF 7

Het onderzoek van § 7 van artikel 68 spitst zich toe op twee thema's: de reikwijdte van de substitutiebevoegdheid en de vraag of die bevoegdheid eveneens uitgeoefend kan worden ten opzichte van de organen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ingeval die een internationale of supranationale verplichting verzuimen na te komen.

A. Substitutiebevoegdheid: algemene beschouwingen

Een senator is van oordeel dat het kader waarbinnen de substitutiebevoegdheid uitgeoefend kan worden, beter afgebakend moet zijn teneinde de rechten van de deelgebieden beter te waarborgen.

Un membre fait remarquer qu'il faudrait aussi se pencher tôt ou tard sur le problème du déficit démocratique au niveau des accords de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions.

Certains membres demandent s'il ne doit pas être envisagé d'étendre l'obligation imposée par cette disposition aux traités qui ne concernent pas directement les Communautés européennes, mais dont la nature est comparable.

Le Premier ministre répond que pour des raisons de légistique, le champ d'application de l'obligation d'information doit être délimité avec précision dans le texte, ce qui n'empêche pas que l'esprit de l'article implique qu'on l'applique également à d'autres traités présentant les mêmes caractéristiques que les traités européens.

Le Gouvernement s'engage dès lors à adopter la même procédure pour tous les traités de même nature que les traités cités expressément, notamment, les traités transférant des compétences au niveau supranational.

La Commission constate que la disposition projetée devra être appliquée de la façon indiquée par le Premier ministre.

En réponse à la question d'un membre, le Premier ministre précise qu'à son avis, le traité de l'Union de l'Europe occidentale est visé par la disposition projetée interprétée dans le sens indiquée.

En conséquence, la Commission

1° se rallie à la thèse selon laquelle l'obligation imposée par le § 6 vaut pendant toute la durée des négociations;

2° constate que la disposition du § 6 doit être appliquée suivant le sens que lui a donné le Premier ministre.

PARAGRAPHE 7

L'examen du § 7 de l'article 68 proposé s'articule autour de deux thèmes, à savoir la portée du pouvoir de substitution et la question de savoir si la substitution doit pouvoir s'exercer également vis-à-vis des organes de la Commission communautaire commune bruxelloise en cas de non-respect, par ceux-ci, d'une obligation internationale ou supranationale.

A. Le pouvoir de substitution: généralités

Un sénateur estime que le cadre dans lequel le pouvoir de substitution peut s'exercer devrait être mieux délimité afin de garantir les droits des entités fédérées.

De indiener van het voorstel verwijst naar de stringente voorwaarden waaraan de uitoefening van die bevoegdheid onderworpen is. Deze voorwaarden staan vermeld in het voorstel van bijzondere wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (Gedr. St. Senaat nr. 457-1, B.Z. 1991-1992). Hij geeft toe dat enige vrees eventueel gegrond had kunnen zijn indien de federale Staat soeverein zou kunnen oordelen over die substitutiebevoegdheid, maar dat is niet het geval. Dat de deelstaat veroordeeld moet zijn door een internationaal of supranationaal rechtscollege vormt op zich een degelijke waarborg naast de andere voorwaarden die het voorstel van bijzondere wet oplegt. Hij voegt eraan toe dat de voorwaarden die het voorstel van bijzondere wet vermeldt, niet voor beoordeling in aanmerking komen.

Een lid vraagt of men uit § 7 kan afleiden dat de substitutiebevoegdheid zowel door de wetgever als door de uitvoerende macht kan worden uitgeoefend, zoals hij zelf meent.

Verscheidene leden antwoorden hierop bevestigend omdat de tekst verwijst naar de artikelen 26 en 29 van de Grondwet.

Verscheidene sprekers wijzen erop dat er wellicht geen andere oplossing bestaat om het probleem te regelen, wanneer een deelgebied zijn internationale verbintenissen niet naleeft. Indien echter het federaal Parlement in dat geval eventueel zijn substitutiebevoegdheid uitoefent, zal het regelgevend optreden in een aangelegenheid waarvoor de bevoegdheid in feite naar de deelgebieden is overgegaan, wat dus betekent in een aangelegenheid waarvoor het Parlement in feite niet meer bevoegd is.

De Eerste Minister merkt op dat in het aangehaalde geval het Parlement in artikel 68 (nieuw) een rechtsgrond zou vinden voor zijn interventiebevoegdheid.

Andere leden merken op dat de strekking van de ontworpen maatregelen duidelijk moet zijn. Het uitoefenen van de substitutiebevoegdheid leidt niet tot een nieuwe overdracht van bevoegdheden. Het bestaat er alleen in dat de overheid van de federale Staat zich tijdelijk in de plaats stelt van de deelgebieden zonder dat die hun bevoegdheid zien afbrokkelen. Overigens bepaalt het voorstel van bijzondere wet uitdrukkelijk dat de maatregelen die de federale Staat op grond van zijn substitutiebevoegdheid neemt, ophouden gevolg te hebben vanaf het ogenblik dat de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest zelf de nodige maatregelen neemt.

Als antwoord op de vraag van een lid wijst de Eerste Minister erop dat wanneer een Gemeenschap of een Gewest haar internationale verbintenissen niet nakomt, de substitutiebevoegdheid alleen uitgeoefend kan worden tegenover het Gewest of de Gemeenschap die in gebreke is gebleven.

L'auteur de la proposition renvoie aux conditions très strictes auxquelles l'exercice du pouvoir de substitution est subordonné, conditions explicitées dans la proposition de loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions (Doc. parl. Sénat, n° 547-1, S.E. 1991-1992). Il reconnaît que des craintes auraient pu éventuellement surgir si ce pouvoir de substitution avait été laissé à l'appréciation souveraine de l'Etat fédéral, mais ce n'est pas le cas: l'exigence d'une condamnation de l'Etat fédéré par une juridiction internationale ou supranationale constitue une garantie sérieuse, sans préjudice des autres conditions prévues par la proposition de loi spéciale. Il ajoute que les conditions qui figurent dans la proposition de loi spéciale ne sont pas susceptibles d'appréciation.

Un membre demande si l'on peut déduire du texte du § 7, comme il croit pouvoir le faire, que le pouvoir de substitution peut être exercé aussi bien par le législateur que par le pouvoir exécutif.

La réponse donnée par plusieurs membres est affirmative étant donné la référence faite aux articles 26 et 29 de la Constitution.

Plusieurs intervenants font remarquer que s'il n'y a peut-être pas d'autre alternative pour régler le problème du non-respect par une entité fédérée de ses engagements internationaux, l'exercice éventuel par le Parlement fédéral, de son pouvoir de substitution, amènera celui-ci à légiférer dans une matière dont il a transféré la compétence aux entités fédérées, c'est-à-dire dans une matière pour laquelle il n'est plus compétent.

Le Premier ministre fait remarquer que, dans l'hypothèse soulevée par les intervenants, le Parlement trouverait dans l'article 68 nouveau le fondement de son pouvoir d'intervention.

D'autres membres font remarquer qu'il faut bien saisir la portée de la mesure projetée. L'exercice du pouvoir de substitution ne conduit pas à un retransfert de compétences. Il s'agit pour les autorités de l'Etat fédéral de se substituer temporairement aux entités fédérées sans que les compétences de celles-ci en soient affectées. D'ailleurs, la proposition de loi spéciale prévoit expressément que les mesures prises par l'Etat fédéral en vertu de son pouvoir de substitution cessent de produire leurs effets à partir du moment où la Communauté ou la Région concernée prend elle-même les mesures nécessaires.

En réponse à une question d'un membre, le Premier ministre précise qu'en cas de non-respect par une Communauté ou une Région de ses engagements internationaux, le pouvoir de substitution ne peut s'appliquer qu'à l'égard de la Communauté ou de la Région défaillante.

Een lid vraagt daarop of de substitutiemaatregel in een andere vorm dan een wet of een koninklijk besluit kan worden genomen. De Eerste Minister antwoordt dat die neergelegd moet worden in dezelfde wettelijke vorm als vereist voor de uitvoering van de internationale verbintenissen en dat die vorm naargelang van de omstandigheden kan verschillen. De Eerste Minister meent voorts dat men de substitutiebevoegdheid niet kan uitoefenen door een samenwerkingsakkoord te sluiten. Daartegenover staat dat het verzuim om internationale of supranationale verbintenissen na te komen al dan niet rechtstreeks het gevolg zou kunnen zijn van het niet-sluiten van een samenwerkingsakkoord.

B. Substitutiebevoegdheid: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

Een lid merkt op dat bij het stilzitten van de organen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de substitutiebevoegdheid waarover § 7 handelt, geen toepassing krijgt omdat die paragraaf niet verwijst naar artikel 59bis, § 4bis, tweede lid, van de Grondwet, tenzij die bevoegdheid impliciet voortkomt uit het feit dat de Koning de verdragen sluit.

De indiener van het voorstel wijst erop dat op de zogeheten bicommunautaire aangelegenheden een bijzondere regeling van toepassing is aangezien de Koning de verdragen sluit die uitsluitend over dergelijke aangelegenheden handelen, maar dat die eerst gevolgen tot stand brengen nadat zij zijn goedgekeurd door de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Daar die aangelegenheden beperkt zijn, zullen er volgens deze procedure niet veel verdragen worden gesloten of goedgekeurd.

De Eerste Minister bevestigt dat het slechts uitzonderlijk zal voorkomen dat de Belgische Staat wordt veroordeeld wegens de niet-naleving van een verdrag handelend over een zogeheten bicommunautaire aangelegenheid. Zulks belet evenwel niet dat de vraag van het lid stof tot nadenken levert en dat § 7 aangevuld dient te worden om ook met deze hypothese rekening te houden.

Na het probleem te hebben onderzocht, stelt de Commissie vast dat de verwijzing in § 7 naar de artikelen 59bis, § 1, 59ter, § 1, en 107quater, aangevuld kan worden met een verwijzing naar artikel 59bis, § 4bis, tweede lid.

Daartoe kan een amendement worden ingediend in de openbare vergadering.

Overgangsbepaling

De overgangsbepaling geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

A un membre qui l'interroge sur le point de savoir si la mesure de substitution peut prendre d'autres formes qu'une loi ou un arrêté royal, le Premier ministre répond que la mesure de substitution doit prendre la forme légale exigée pour l'exécution de l'engagement international, forme qui variera suivant les circonstances. Il ajoute qu'à son avis, le pouvoir de substitution ne pourrait pas s'exercer par la conclusion d'un accord de coopération. Par contre, le manquement à des obligations internationales ou supranationales pourrait résulter directement ou indirectement de la non-conclusion d'un accord de coopération.

B. Le pouvoir de substitution: Commission communautaire commune

Un membre fait remarquer qu'en cas de carence éventuelle des organes de la Commission communautaire commune, le pouvoir de substitution, prévu par le § 7 n'est pas d'application, étant donné que ce paragraphe ne fait pas référence à l'article 59bis, § 4bis, deuxième alinéa, de la Constitution. A moins que le pouvoir de substitution ne découle implicitement du fait que c'est le Roi qui conclut ces traités.

L'auteur de la proposition rappelle que les matières dites bicommunautaires sont soumises à un régime particulier, en ce sens que les traités portant exclusivement sur de telles matières sont conclus par le Roi, mais ne sortent leurs effets qu'après avoir reçu l'assentiment de l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune. Compte tenu du champ d'application de ces matières, les traités conclus et ratifiés selon cette procédure seront peu nombreux.

Le Premier ministre confirme que l'hypothèse d'une condamnation éventuelle de l'Etat belge pour non-respect d'un traité portant sur une matière dite bicommunautaire sera exceptionnelle. Cela n'empêche pas, à son avis, que la question soulevée par le membre mérite réflexion, et qu'il y aurait peut-être lieu de compléter le § 7 afin de viser cette hypothèse.

Après examen de la question, la commission constate qu'il pourrait être envisagé de compléter le texte du § 7 en faisant également référence, en plus des articles 59bis, 59ter, § 1^{er}, et 107quater, à l'article 59bis, § 4bis, deuxième alinéa.

Un amendement en ce sens pourra éventuellement être déposé en séance publique.

Disposition transitoire

La disposition transitoire ne donne pas lieu à des observations.

TEKSTVERKLARING

De Commissie besluit in de Nederlandse tekst van het eerste lid van § 5 van het voorgestelde artikel 68, de woorden «in onderling akkoord» te vervangen door de woorden «in overeenstemming». In § 6 worden in de Franse tekst de woorden «en vue de la révision» vervangen door de woorden «en vue de toute révision», en in de Duitse tekst, de woorden «auf eine Abänderung» door de woorden «auf jede Abänderung».

EINDSTEMMING

Het enig artikel wordt aangenomen met 15 stemmen, bij 2 onthoudingen.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 16 aanwezige leden.

De Rapporteur,
Etienne CEREXHE.

De Voorzitter,
Frank SWAELEN.

CORRECTION DE TEXTE

La commission décide de remplacer, dans le texte néerlandais du premier alinéa du § 5 de l'article 68 proposé, les mots «*in onderling akkoord*» par les mots «*in overeenstemming*». Au § 6, dans le texte français, les mots «en vue de la révision» sont remplacés par les mots «en vue de toute révision», et, dans le texte allemand, les mots «*auf eine Abänderung*» sont remplacés par les mots «*auf jede Abänderung*».

VOTE FINAL

L'article unique est adopté par 15 voix et 2 abstentions.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 16 membres présents.

Le Rapporteur,
Etienne CEREXHE.

Le Président,
Frank SWAELEN.

**TEKST AANGENOMEN
DOOR DE COMMISSIE**

Enig artikel

Artikel 68 van de Grondwet wordt vervangen door de volgende bepaling:

« Artikel 68. — § 1. De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.

Hij voert het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast alsook het einde van de vijandelijkheden. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.

Geen afstand, geen ruil, geen toevoeging van grondgebied kan plaatshebben dan krachtens een wet.

§ 2. De Koning sluit de verdragen, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de aangelegenheden bedoeld in § 3. Deze verdragen hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen.

§ 3. De overeenkomstig de artikelen 59bis, § 1, eerste lid, 59ter, § 1, eerste lid, en 107quater opgerichte Executieven sluiten, ieder wat haar betreft, de verdragen die betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor hun Raad bevoegd is. Deze verdragen hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Raad hebben verkregen.

**TEXTE ADOPTE
PAR LA COMMISSION**

Article unique

L'article 68 de la Constitution est remplacé par la disposition suivante:

« Article 68. — § 1^{er}. Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des Communautés et des Régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion des traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences par ou en vertu de la Constitution.

Il commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

§ 2. Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées au § 3. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

§ 3. Les Exécutifs créés conformément aux articles 59bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 59ter, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 107quater concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Conseil.

**VOM AUSSCHUß
ANGENOMMENER TEXT**

Einziger Artikel

Artikel 68 der Verfassung wird durch folgende Bestimmung ersetzt:

« Artikel 68. — § 1. Der König leitet die internationalen Beziehungen, unbeschadet der Zuständigkeit der Gemeinschaften und Regionen, die internationale Zusammenarbeit einschließlich des Abschlusses von Verträgen in den Angelegenheiten zu regeln, für die sie durch die Verfassung oder aufgrund der Verfassung zuständig sind.

Er befiehlt die Streitkräfte, stellt den Kriegszustand sowie das Ende der Kampfhandlungen fest. Er setzt die Kammern davon in Kenntnis, sobald das Interesse und die Sicherheit des Staates es erlauben, und fügt die angemessenen Mitteilungen hinzu.

Eine Gebietsabtretung, ein Gebietsaustausch und eine Gebietserweiterung dürfen nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen.

§ 2. Der König schließt die Verträge ab mit Ausnahme derjenigen, die sich auf die in § 3 erwähnten Angelegenheiten beziehen. Diese Verträge werden erst wirksam, nachdem sie die Zustimmung der Kammern erhalten haben.

§ 3. Die gemäß den Artikeln 59bis § 1 Absatz 1, 59ter § 1 Absatz 1 und 107quater gebildeten Exekutiven schließen, jede für ihren Bereich, die Verträge ab in den Angelegenheiten für die ihr Rat zuständig ist. Diese Verträge werden erst wirksam, nachdem sie die Zustimmung des Rates erhalten haben.

§ 4. Een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt de nadere regelen vast voor het sluiten van de verdragen bedoeld in § 3 en van de verdragen die niet uitsluitend betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen of de Gewesten door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn.

§ 5. De Koning kan de verdragen die vóór de inwerkingtreding van dit artikel gesloten werden en betrekking hebben op de in § 3 bedoelde aangelegenheden, opzeggen in overeenstemming met de betrokken Executieven.

De Koning zegt deze verdragen op indien de betrokken Executieven Hem daarom verzoeken. Een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid regelt de procedure bij gebreke van overeenstemming tussen de betrokken Executieven.

§ 6. Van bij het begin der onderhandelingen over elke herziening van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van de verdragen en akten waarbij deze Verdragen zijn gewijzigd of aangevuld, worden de Kamers daarover geïnformeerd. Zij krijgen kennis van het verdragsontwerp vóór de ondertekening ervan.

§ 7. Om de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren, kunnen de in de artikelen 26 en 29 bedoelde machten, mits de door de wet bepaalde voorwaarden worden nageleefd, tijdelijk in de plaats treden van de in de artikelen 59bis, § 1, 59ter, § 1, en 107quater bedoelde organen.

De wet bedoeld in het vorenstaande lid moet worden aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid.

§ 4. Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, arrête les modalités de conclusion des traités visés au § 3 et des traités ne portant pas exclusivement sur les matières qui relèvent de la compétence des Communautés ou des Régions par ou en vertu de la Constitution.

§ 5. Le Roi peut dénoncer les traités conclus avant l'entrée en vigueur du présent article et portant sur les matières visées au § 3, de commun accord avec les Exécutifs concernés.

Il dénonce ces traités si les Exécutifs concernés L'y invitent. Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa, règle la procédure en cas de désaccord entre les Exécutifs concernés.

§ 6. Dès l'ouverture de négociations en vue de toute révision des Traités instituant les Communautés européennes et des traités et actes qui les ont modifiés ou complétés, les Chambres en sont informées. Elles ont connaissance du projet de traité avant sa signature.

§ 7. Afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales, les pouvoirs visés aux articles 26 et 29 peuvent, moyennant le respect des conditions fixées par la loi, se substituer temporairement aux organes visés aux articles 59bis, § 1^{er}, 59ter, § 1^{er}, et 107quater.

La loi visée à l'alinéa précédent doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 1^{er}, dernier alinéa.

§ 4. Ein Gesetz, das mit der in Artikel 1 letzter Absatz vorgesehenen Mehrheit angenommen wird, legt die Modalitäten fest für den Abschluß der in § 3 erwähnten Verträge und der Verträge, die sich nicht ausschließlich auf Angelegenheiten beziehen, für die die Gemeinschaften oder Regionen durch die oder aufgrund der Verfassung zuständig sind.

§ 5. Der König kann die vor Inkrafttreten des vorliegenden Artikels abgeschlossenen Verträge, die sich auf die in § 3 erwähnten Angelegenheiten beziehen, in gegenseitigem Einvernehmen mit den betroffenen Exekutiven aufkündigen.

Er kündigt diese Verträge auf, wenn die betroffenen Exekutiven Ihn darum ersuchen. Ein Gesetz, das mit der in Artikel 1 letzter Absatz vorgesehenen Mehrheit angenommen wird, regelt das Verfahren im Falle fehlenden Einvernehmens zwischen den betroffenen Exekutiven.

§ 6. Ab Eröffnung der Verhandlungen im Hinblick auf jede Abänderung der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und der Verträge und Akte, durch die diese Verträge abgeändert oder ergänzt werden, werden die Kammern darüber informiert. Sie werden vom Vertragsentwurf in Kenntnis gesetzt, bevor er unterzeichnet wird.

§ 7. Um die Einhaltung der internationalen oder überstaatlichen Verpflichtungen zu gewährleisten, können die in den Artikeln 26 und 29 erwähnten Gewalten unter Einhaltung der durch Gesetz festgelegten Bedingungen zeitweilig an die Stelle der in den Artikeln 59bis § 1, 59ter § 1 und 107quater erwähnten Organe treten.

Das im vorhergehenden Absatz erwähnte Gesetz muß mit der in Artikel 1 letzter Absatz bestimmten Mehrheit angenommen werden.

Overgangsbepaling	Disposition transitoire	Übergangsbestimmung
Tot de inwerkingtreding van de wetten bedoeld in artikel 68, §§ 4 en 7, blijven de hierna volgende bepalingen van toepassing:	Jusqu'à l'entrée en vigueur des lois prévues à l'article 68, §§ 4 et 7, les dispositions suivantes restent d'application:	Bis zum Inkrafttreten der in Artikel 68 §§ 4 und 7 vorgesehenen Gesetze finden folgende Bestimmungen weiterhin Anwendung:
De Koning voert het bevel over land- en zeemacht, verklaart de oorlog, sluit de vredesverdragen, de verdragen van bondgenootschap en de handelsverdragen. Hij geeft daarvan kennis aan de Kamers, zodra het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten, onder toevoeging van de passende mededelingen.	Le Roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.	Der König befiehlt die Land- und Seestreitkräfte, erklärt den Krieg und schließt die Friedens-, Bündnis- und Handelsverträge. Er setzt die Kammern davon in Kenntnis, sobald das Interesse und die Sicherheit des Staates es erlauben, und fügt die angemessenen Mitteilungen hinzu.
De handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamers hebben verkregen.	Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.	Die Handelsverträge und die Verträge, die dem Staat Lasten auferlegen oder belgische Staatsbürger persönlich verpflichten könnten, werden erst wirksam, nachdem sie die Zustimmung der Kammern erhalten haben.
Geen afstand, geen ruil, geen toevoeging van grondgebied kan plaatshebben dan krachtens een wet. In geen geval kunnen de geheime artikelen van een verdrag de openbare artikelen teniet doen. »	Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents. »	Eine Gebietsabtretung, ein Gebietsaustausch und eine Gebietserweiterung dürfen nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen. Auf keinen Fall dürfen die geheimen Artikel eines Vertrages die offenen Artikel aufheben. »