

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1994-1995**

30 MAART 1995

Ontwerp van wet inzake de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Veiligheidsraad van de Organisatie van de Verenigde Naties

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER H. VAN ROMPAEY**

**I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR
DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Men kan zich afvragen waarom de Regering het nodig heeft geacht dit wetsontwerp pas nu aan de wetgever voor te leggen, terwijl het Handvest van de Verenigde Naties op 26 juni 1945 te San Francisco ondertekend werd.

Is het nodig eraan te herinneren hoe vaak de Veiligheidsraad tijdens de Koude Oorlog gehinderd werd bij de volledige uitvoering van de taak die, volgens de

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren De Croo, voorzitter, Borremans, Diegenant, Erdman, Hatry, Hotyat, L. Kelchtermans, de dames Lieten-Croes, Maes, de heren Péciaux, Van Erps, Van Wambeke, Verschueren en Wintgens.

2. Plaatsvervangers : de heren Leclercq, Moureaux, Timmermans, mevr. Verhoeven en de heer H. Van Rompaey, rapporteur.

R. A 16680*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

1173-1 (1993-1994) : Ontwerp van wet.

SÉNAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1994-1995**

30 MARS 1995

Projet de loi relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies

RAPPORT

**FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES
PAR M. H. VAN ROMPAEY**

**I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU MINISTRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

On peut se poser la question de savoir pourquoi le Gouvernement a estimé devoir saisir maintenant le législateur du projet de loi en discussion alors que la Charte des Nations Unies a été signée à San Francisco le 26 juin 1945.

Faut-il rappeler combien, tout au long de la guerre froide, le Conseil de sécurité des Nations Unies a rencontré d'obstacles pour remplir pleinement le rôle

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. De Croo, président; Borremans, Diegenant, Erdman, Hatry, Hotyat, L. Kelchtermans, Mmes Lieten-Croes, Maes, MM. Péciaux, Van Erps, Van Wambeke, Verschueren et Wintgens.

2. Membres suppléants : MM. Leclercq, Moureaux, Timmermans, Mme Verhoeven et M. H. Van Rompaey, rapporteur.

R. A 16680*Voir :***Document du Sénat :**

1173-1 (1993-1994) : Projet de loi.

bepalingen van het Handvest, de zijne was? Ondanks deze moeilijkheden is de Veiligheidsraad niet passief gebleven. Denken we maar aan de maatregelen die tegen Zuid-Afrika getroffen werden.

De maatregelen die toen door de Veiligheidsraad voor het behoud van de vrede werden getroffen, waren door de in ons land bestaande wetgeving gedekt en boden ons de mogelijkheid embargo's van bijna uitsluitend commerciële aard toe te passen. De memorie van toelichting geeft een opsomming van deze wetten.

Het einde van de Koude Oorlog en het stijgend belang van de Veiligheidsraad in de internationale betrekkingen hebben deze toestand gewijzigd. Bepaalde beslissingen die de Veiligheid tijdens recente crisissen trof, maken gebruik van de door hoofdstuk VII van het Handvest geboden mogelijkheden, o.m. de voor alle lidstaten van de V.N. verplichte maatregelen bepaald onder artikel 41. Dergelijke maatregelen zijn niet in onze wetgeving voorzien, met name op het monetaire vlak.

De minister legt de nadruk op twee aspecten van het wetsontwerp, dat een delegatie van bevoegdheid voorziet.

Ten eerste: deze wet is beperkt, zowel wat het onderwerp betreft als in de tijd. Het gaat immers om de omzetting in Belgisch recht van maatregelen die door de Veiligheidsraad getroffen worden. Het is niet de taak van de Regering een oordeel te vellen over de aard of grond van deze maatregelen. Enkel de conformiteit met de bepalingen van het Handvest moet, onder toezicht van het Parlement, onderzocht worden. Daartoe dient artikel 3 van het ontwerp.

Overigens verbindt de Regering zich ertoe de Gemeenschappen en Gewesten zo snel mogelijk in te lichten zodat zij eventuele beslissingen kunnen nemen, die hen krachtens de Staatshervorming toebehoren.

Tenslotte wijst de minister erop dat de Europese Gemeenschappen, in zaken waarvoor zij bevoegd zijn, zelf de nodige maatregelen treffen en dat deze E.G.-maatregelen rechtstreeks van toepassing zijn in ons land.

Dit wetsontwerp zal ons land de mogelijkheid bieden onze verplichtingen t.a.v. de Verenigde Naties, die nog altijd een van de beste instrumenten zijn om de vrede te bewaren, beter te eerbiedigen. Het is onze plicht ons niet alleen in staat te stellen onze verplichtingen t.a.v. de V.N. beter te vervullen, maar ook alles te doen om de rol van de organisatie, binnen het kader van het Handvest van San Francisco, te versterken.

qui lui incombait en vertu des dispositions de la Charte? Malgré ces difficultés, le Conseil de sécurité n'a pas été inactif. Pensons aux mesures prises à l'encontre de l'Afrique du Sud.

À l'époque, les mesures en vue du maintien de la paix prises par le Conseil de sécurité étaient couvertes par la législation existante dans notre pays et permettaient d'appliquer les mesures d'embargo qui étaient presque exclusivement d'ordre commercial. L'exposé des motifs énumère cette législation.

La fin de la guerre froide et le rôle accru pris dans les relations internationales par le Conseil de sécurité a modifié cette situation et certaines décisions du Conseil de sécurité adoptées lors de récentes crises, faisant usage des possibilités offertes par le chapitre VII de la Charte, dont les mesures prévues à l'article 41 sont obligatoires pour tous les États membres des Nations Unies, ne sont plus couvertes par notre législation, notamment dans le domaine monétaire.

Le ministre insiste sur deux aspects du projet de loi, qui est une loi de délégation de pouvoirs.

Cette loi d'abord est circonscrite dans son objet et dans le temps. En fait, il s'agit d'une transposition en droit belge de mesures décidées par le Conseil de sécurité. Il n'appartient pas au Gouvernement d'apprécier la nature ou le bien-fondé de ces mesures, sauf à en vérifier la conformité avec les dispositions de la Charte et cela sous le contrôle du Parlement. C'est l'objet de l'article 3 du projet.

Par ailleurs, le Gouvernement prend l'engagement d'informer dans les meilleurs délais les communautés et les régions pour que celles-ci soient en mesure de prendre éventuellement les décisions qui sont les leurs en fonction de la réforme de l'État.

Le ministre signale que, dans les domaines qui sont gérés par les Communautés européennes, celles-ci adoptent les règlements qui s'imposent et qui sont directement applicables dans notre pays.

Ce projet de loi doit mettre notre pays en mesure de mieux remplir nos obligations à l'égard des Nations Unies, qui demeurent un des moyens privilégiés pour toute action qui vise le maintien de la paix. Il est du devoir de notre pays non seulement de se mettre en état de remplir ses obligations vis-à-vis des Nations Unies mais aussi de tout mettre en œuvre pour en renforcer le rôle dans le respect de la Charte de San Francisco.

II. ALGEMENE BESPREKING

De Voorzitter betreurt eens te meer de vertraging waarmee voorliggend wetsontwerp bij het Parlement werd ingediend en de laattijdigheid waarmee de Regering de hoogdringendheid van de bespreking in de Senaat inroept.

De minister van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking verwijst naar de initiatieven die zijn voorganger, de heer F. Vandenbroucke, had genomen met het oog op het wegwerken van de achterstand die verdragen, overeenkomsten en protocollen bij de ratificatieprocedure oplopen. De bekommernissen van het Parlement werden door hem aan de Regering meegedeeld die besliste de Dienst van Verdragen van het Departement van Buitenlandse Zaken met een aantal ambtenaren in contractueel verband en met een tijdelijke opdracht te versterken.

Een lid verwondert zich over de indiening van onderhavig wetsontwerp en dit om vier redenen:

1. Gezien het Parlement wellicht op 7 april zal ontbonden worden met het oog op vervroegde parlementaire verkiezingen op 21 mei e.k., is de Regering ertoe gehouden zich te beperken tot initiatieven van voorzichtig beheer.

Het ontwerp van wet inzake de tenuitvoerlegging van de besluiten van de Veiligheidsraad van de Organisatie van de Verenigde Naties beantwoordt echter niet aan voorzichtig beheer.

Het begrip bindende besluiten waarop het wetsontwerp steunt, geeft aanleiding tot tal van interpretatiemogelijkheden.

De bindende besluiten die bijvoorbeeld genomen worden in de Europese Unie, kunnen de vorm aannemen van een verordening die integraal wordt overgenomen in de nationale wetgeving of van een richtlijn die in intern recht kan worden omgezet op de wijze bepaald door de Regering en haar meerderheid.

De richtlijnen die eventueel voortvloeien uit de besluiten van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, kunnen vatbaar zijn voor diverse en uiteenlopende interpretaties waarvoor de Regering de goedkeuring van het Parlement zou moeten verkrijgen.

Er is nood aan een debat over de manier waarop een besluit van de Veiligheidsraad moet worden omgezet in maatregelen die genomen worden door de landen die lid zijn van de Verenigde Naties.

Het lid protesteert heftig tegen de afstand van soevereiniteit die men van het Parlement vraagt.

2. Het wetsontwerp zelf is dubbelzinnig.

Artikel 1 bepaalt: «De koning kan... maatregelen nemen» i.p.v. «De Koning neemt... maatregelen».

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

Le président déplore une fois de plus le retard avec lequel le projet à l'examen a été déposé au Parlement ainsi que la demande tardive du Gouvernement d'en entamer d'urgence la discussion au Sénat.

Le ministre des Affaires étrangères et de la coopération au Développement renvoie aux initiatives que son prédécesseur, M. F. Vandenbroucke, avait prises en vue du rattrapage de l'arriéré dans les procédures de ratification des conventions des traités et des protocoles. Il a fait part des préoccupations du Parlement au Gouvernement, qui a donc décidé de renforcer le Service des traités du département des Affaires étrangères en y adjoignant un certain nombre de contractuels à durée déterminée.

Un membre s'étonne du dépôt du présent projet de loi, et cela pour quatre raisons:

1. Puisque le Parlement sera probablement dissous le 7 avril en vue des élections parlementaires anticipées le 21 mai de cette année, le Gouvernement est tenu de s'en tenir à des initiatives de gestion prudentes.

Le projet de loi relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies ne correspond pas à cette notion de prudente gestion.

La notion de décisions obligatoires sur lesquelles le projet de loi est fondé donne lieu à de nombreuses possibilités d'interprétation.

Les décisions obligatoires prises, par exemple, au sein de l'Union européenne peuvent prendre la forme d'un règlement qui se transpose intégralement dans la législation nationale, ou la forme d'une directive qui peut être traduite selon la volonté politique du Gouvernement et de sa majorité en droit interne.

Les directives qui émaneraient des décisions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies pourraient faire l'objet d'interprétations diversifiées et multiples pour lesquelles le Gouvernement devrait obtenir l'approbation du Parlement.

Une discussion concernant la façon de transposer une décision du Conseil de sécurité dans des décisions qui sont adoptées par les pays membres des Nations Unies s'impose.

Le membre proteste fermement contre l'abandon de souveraineté que l'on demande au Parlement.

2. Le projet de loi est équivoque.

L'article 1^{er} stipule que «le Roi peut prendre» au lieu de «le Roi prend».

Het bindend karakter van het wetsontwerp, waarop de minister zelf heeft gewezen, wordt gelogenstraft door de inhoud van het wetsontwerp.

3. Met het advies van de Raad van State heeft de Regering helemaal geen rekening gehouden.

De Raad van State is immers van oordeel dat het onderwerp van de toekomstige besluiten van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties niet kan bepaald worden, dat aan de Koning zeer algemene bevoegdheden verleend worden m.b.t. de tenuitvoerlegging van die besluiten, wat strijdig is met de door de afdeling wetgeving van de Raad van State geformuleerde beginselen inzake de opdracht van bevoegdheid aan de Koning en die de rechtsleer voor het grootste deel heeft aangenomen.

Het lid is daarom van oordeel dat het hier om een zeer ruime opdracht van bevoegdheid gaat, voor de uitvoering van besluiten die in totaal ondenkbeeldige situaties zouden kunnen genomen worden.

Het advies van de Raad van State somt vervolgens drie voorwaarden op waarin de opdracht van bevoegdheid kan aanvaardbaar worden. Op de eerste twee voorwaarden wordt in het wetsontwerp geen antwoord gegeven. De derde voorwaarde bestaat erin de genomen maatregelen ter goedkeuring aan de Wetgevende Kamers voor te leggen. De Regering heeft aan die voorwaarde dus ook geen gevolg gegeven, vermits het wetsontwerp (art. 3) zich tot de kennisgeving van de door de Koning genomen besluiten beperkt. Het lid acht die beperking onaanvaardbaar.

Het lid wijst tevens op de opmerking van de Raad van State die stelt dat de opdracht van bevoegdheid op het vlak van de bevoegdheden die de Grondwet rechtstreeks aan de Koning verleent, inzonderheid de bevelvoering over het leger en de leiding van de diplomatieke betrekkingen van België, ondenkbaar is.

4. Hetzelfde lid vestigt er de aandacht op dat de eerste bevoegdheid van de nieuwe Senaat bestaat in de bespreking en de goedkeuring van de internationale verdragen die in de Senaat zullen worden ingediend en aan de Kamer van volksvertegenwoordigers zullen worden overgezonden.

De Senaat zal de bepalingen moeten onderzoeken die betrekking hebben op verdragen, overeenkomsten en protocollen alsook de besluiten van internationale organisaties die de federale Staat moet toepassen. Bovendien zal hij moeten nagaan of de Regering haar internationale verbintenissen nakomt.

Het lid betreurt dat de Regering aan de huidige Senaat vraagt afstand te doen van de toekomstige bevoegdheden van de nieuwe Senaat door een ontwerp te doen goedkeuren waarin op onrechtvaardige wijze aan de Koning bevoegdheden worden gedelegeerd.

Le caractère contraignant du projet de loi, développé par le ministre lui-même, est nié par le contenu même du projet de loi.

3. Le Gouvernement n'a nullement tenu compte de l'avis du Conseil d'État.

Le Conseil d'État estime en effet qu'il est impossible de prévoir l'objet des décisions futures du Conseil de sécurité des Nations unies, que de très larges pouvoirs sont accordés au Roi en vue de mettre en œuvre ces décisions, ce qui est contraire aux principes formulés par la section de législation du Conseil d'État en matière de délégation de pouvoirs au Roi et que la doctrine a admis dans leur majeure partie.

L'intervenant estime qu'il s'agit ici d'une très large délégation de pouvoirs en vue de la mise en œuvre de décisions qui pourraient être prises dans des situations tout à fait inimaginables.

L'avis du Conseil d'État énumère ensuite trois conditions qui rendraient cette habilitation admissible. Le projet ne répond pas aux deux premières de ces conditions. La troisième prévoit que les mesures prises doivent être soumises à l'approbation des Chambres législatives. Le Gouvernement n'a donc pas fait suite à cette condition non plus puisqu'il se limite, à l'article 3 du projet, à prévoir que les Chambres seront informées des arrêtés pris par le Roi. L'intervenant estime que cette restriction est inacceptable.

Il attire également l'attention sur l'observation du Conseil d'État qui souligne que la délégation de pouvoirs pour des compétences que le Roi tient directement de la Constitution, en particulier la conduite de l'armée et celle des relations diplomatiques de la Belgique, n'est pas concevable.

4. Le même membre attire l'attention sur le fait que le nouveau Sénat aura comme compétence première l'étude et l'assentiment aux traités internationaux qui seront déposés au Sénat et transmis à la Chambre des représentants.

Il devra examiner les dispositions qui concernent les traités, conventions et protocoles ainsi que les décisions d'organisations internationales que l'État fédéral doit mettre en application et devra vérifier si le Gouvernement agit conformément à ses engagements internationaux.

Le membre déplore que le Gouvernement demande que le Sénat actuel abdique pour ses successeurs les compétences futures du Sénat en ratifiant un projet de délégation abusive.

Tenslotte wenst het lid een lijst te bekomen van de besluiten die de uitvoerende macht zou hebben genomen indien de wet reeds een vijftiental jaar bestaan zou hebben.

Een lid verwijst naar het advies van de Raad van State waaruit blijkt dat omstandigheden van de oorlog in ex-Joegoslavië de Regering ertoe aangezet hebben de Raad van State om een spoedbehandeling te verzoeken.

Ook nu worden we met belangrijke vervaldata in ex-Joegoslavië geconfronteerd zoals de eventuele terugtrekking van de blauwhelmen uit bezette gebieden in Kroatië, en het verval van de datum van de wapenstilstand die President Clinton destijds in Bosnië heeft bedongen.

Welke zijn de politieke omstandigheden die de Regering ertoe nopen om op dit ogenblik de hoogdringendheid te vragen?

Het gaat om de tenuitvoerlegging van de hoofdzaak economische maatregelen die door de Veiligheidsraad genomen worden. Welke zouden de gevolgen voor België zijn indien de Regering niet over een dergelijke wet zou beschikken? Beschikt de Regering in het kader van de bestaande wetgeving niet over de nodige bevoegdheden om de gevraagde besluiten van de Veiligheidsraad uit te voeren?

Het lid formuleert eveneens enkele bedenkingen over het facultatieve karakter van het nemen van maatregelen door de Koning (artikel 1). Heeft men hierbij niet de bevoegdheid die normaal aan het Parlement hoort, aan de minister toegekend, die er dan kan mee doen wat hij wil?

Een lid formuleert een drietal opmerkingen:

1. Hij betreurt de manier waarop het voorliggend wetsontwerp nu door het Parlement wordt gejaagd nadat het zolang heeft liggen sluimeren.

2. De Veiligheidsraad van de Organisatie van de Verenigde Naties zou optimale resultaten moeten behalen.

Het belangrijkste is de wijze waarop de maatregelen op het terrein worden toegepast en de wijze waarop hierop door de Lidstaten wordt gereageerd.

Het lid geeft enkele voorbeelden van niet consequent doorgevoerde militaire embargo's, zoals in Joegoslavië en Somalië. Op diplomatiek vlak zou men scherper op de bal moeten spelen.

3. De grote vraag is of het embargo in alle omstandigheden wel de goede techniek is.

Het lid ontwikkelt het voorbeeld van Noord-Irak. Het Westen doet een inspanning om de Koerden te

Enfin, l'intervenant souhaiterait obtenir une liste des arrêtés que le pouvoir exécutif aurait pris si la loi avait déjà existé depuis une quinzaine d'années.

Un membre se réfère à l'avis du Conseil d'État, d'où il ressort que ce sont les circonstances de la guerre en ex-Yougoslavie qui ont incité le Gouvernement à demander l'urgence à celui-ci.

Aujourd'hui encore, nous sommes confrontés à des échéances importantes en ex-Yougoslavie, telles que le retrait éventuel des Casques bleus des territoires occupés de Croatie, ainsi que la fin de l'armistice que le président Clinton avait fait conclure à l'époque en Bosnie.

Quelles sont les circonstances politiques qui forcent le Gouvernement à demander l'urgence sur ce point?

Il s'agit de la mise en œuvre de mesures essentiellement économiques, prises par le Conseil de sécurité. Quelles seraient les conséquences pour la Belgique au cas où le Gouvernement ne disposerait pas d'une telle loi? Dans le cadre de la législation existante, le Gouvernement ne dispose-t-il pas des compétences nécessaires pour mettre en œuvre les arrêtés demandés du Conseil de sécurité?

L'intervenant formule également quelques remarques quant au caractère facultatif des mesures à prendre par le Roi (article 1^{er}). Cela ne revient-il pas à confier au ministre une compétence qui appartient normalement au Parlement, avec la conséquence que le ministre peut en faire ce qu'il veut?

Un autre membre émet trois observations:

1. Il regrette la façon dont le projet de loi est actuellement examiné à la hâte par le Parlement, après avoir été mis en veilleuse pendant tellement longtemps.

2. Le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies devrait obtenir des résultats optimaux.

Le plus important, c'est la manière dont les mesures sont appliquées sur le terrain et celle dont les États membres réagissent à leur application.

L'intervenant cite une série d'exemples d'embargos militaires appliqués de manière inconséquente, comme les embargos infligés à la Yougoslavie et à la Somalie. Il faudrait réagir de manière plus prompte sur le plan diplomatique.

3. La grande question qui se pose est celle de savoir si l'embargo est une technique efficace dans toutes les situations.

L'intervenant cite l'exemple du nord de l'Irak. L'Occident fait un effort pour protéger les Kurdes,

beschermen, nadat er reeds 300 000 in de kou zijn ongekomen. Men doet een inspanning om een zone vrij te houden, maar de bewoners (vier miljoen Koerden) worden er met drie embargo's gekonfronteerd:

— het algemeen embargo op Irak dat vooral de toevoer van genees- en voedingsmiddelen treft;

— het embargo van Saddam Hoessein wat in concreto het afsnijden van de watertoevoer, de elektriciteitsstroom enz. inhoudt;

— een embargo vanuit Turkije.

Dit alles heeft als gevolg dat de Koerden uit hun zenuwen barsten. Het is één van de fatale redenen waarom ze niet alleen hun geduld en hoop, maar ook hun eenheid verliezen.

Het zou dus nuttig zijn zich over de embargo-technieken te bezinnen die op het terrein veeleer onschuldige slachtoffers in plaats van militaire heersers treffen.

Een lid heeft het over de wrevel die een delegatiewet bij het Parlement terecht opwekt. Hij is zich anderzijds ook bewust van het dringend karakter van de V.N.-maatregelen. Er moet vaak snel gehandeld worden. Hij geeft het historisch voorbeeld van de economische sancties tegen het toenmalige Zuid-Rhodesië.

De parlementaire goedkeuring van de genomen maatregelen zou vaak te lang op zich laten wachten, vooral in een periode van ontbinding van de wetgevende Kamers.

Hoewel het lid begrip kan opbrengen voor de opmerkingen van de Raad van State, is het niet eens met de opmerkingen dat de opgedragen bevoegdheid slechts gedurende een beperkte periode mag worden uitgeoefend. Wat is een «beperkte periode»? Hoe kan men dit bepalen in gevallen zoals de aanslepende oorlog in ex-Joegoslavië of destijds in Rhodesië?

Naast de technische onuitvoerbaarheid van en de ethische bezwaren bij sommige embargo's snijdt een lid ook het contraproductief karakter ervan aan.

Spreker geeft enkele voorbeelden van embargo's die de oppositie monddood en de militaire heersers meer populair hebben gemaakt.

België zou vanuit zijn specifieke ervaring in Centraal-Afrika bepaalde situaties wellicht meer genuanceerd kunnen inschatten dan in de Veiligheidsraad gebeurt.

Welke garantie bestaat er dat de Veiligheidsraad met de Belgische ervaring rekening houdt?

mais 300 000 d'entre eux sont déjà morts par suite du froid. On s'efforce d'y sauvegarder une zone libre, mais les habitants (quatre millions de Kurdes) y sont confrontés à trois embargos:

— embargo général frappant l'Irak, qui touche surtout l'acheminement de médicaments et de produits alimentaires;

— l'embargo organisé par Saddam Hussein lui-même, qui se concrétise surtout par la coupure de l'eau, de l'électricité, etc.;

— l'embargo exercé au départ de la Turquie.

Tous ces éléments plongent les Kurdes dans l'exaspération la plus complète. Ils constituent l'une des raisons fatales, non seulement de la perte de patience et d'espoir des Kurdes, mais aussi de leur désunion.

Il serait donc utile que l'on s'interroge sérieusement sur la technique de l'embargo qui frappe davantage, sur le terrain, des victimes innocentes que les militaires au pouvoir.

Un membre aborde la question de l'irritation suscitée à juste titre au Parlement par une loi de délégation. Il déclare, d'autre part, qu'il a conscience de l'urgence des mesures des Nations Unies. Il faut parfois agir rapidement. Il cite l'exemple historique des sanctions économiques décrétées en son temps contre la Rhodésie du Sud.

Il semble que l'approbation parlementaire des mesures décidées se fasse souvent attendre trop longtemps, surtout en période de dissolution des Chambres.

Il ajoute qu'il comprend les observations du Conseil d'État, mais qu'il conteste l'observation selon laquelle le pouvoir délégué ne peut s'exercer que durant un temps limité. Que signifie «temps limité»? Comment peut-on appliquer cette notion dans le cadre d'une guerre d'usure comme celle dont l'ex-Yougoslavie est le théâtre ou comme celle qui a sévi en son temps en Rhodésie?

Un autre membre estime qu'outre la possibilité technique de tenir compte des objections éthiques que soulèvent certains embargos, les embargos en général ont un caractère contreproductif.

Il cite à ce propos une série d'exemples d'embargos qui ont fini par étouffer une opposition et renforcer la popularité des militaires au pouvoir.

La Belgique serait probablement portée, grâce à l'expérience spécifique qu'elle a accumulée en Afrique centrale, à analyser certaines situations de manière plus nuancée qu'on ne le fait au sein du Conseil de sécurité.

Quelles garanties a-t-on que le Conseil de sécurité tiendra compte de l'expérience belge?

Is het denkbeeldig dat, wat Centraal-Afrika betreft, België op basis van terreinkennis en ervaring zou kunnen suggereren bepaalde personen wier namen op een internationale lijst van vervolgd personen voorkomen, vrijuit te laten gaan.

Een lid herinnert eraan dat, mede dank zij Belgische diplomatieke initiatieven, er tussen de vijftien Lidstaten van de Europese Unie een coördinatie op het vlak van de Verenigde Naties is tot stand gekomen. Via die coördinatie kan België invloed uitoefenen op de besluitvorming in de Veiligheidsraad.

De minister van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking wijst op de specifieke karakteristieken van multilaterale besluitvorming die voor- en nadelen inhoudt. Uiteraard is België het niet in dezelfde mate met alle resoluties van de Veiligheidsraad eens. Sommige politieke situaties worden niet door alle landen op dezelfde manier ingeschat.

Men mag vooral niet uit het oog verliezen dat de ondertekening van het Handvest van de Verenigde Naties op 26 juni 1945 in San Francisco een delegatie van een deel van onze politieke besluitvorming op het internationaal vlak inhoudt.

De aanvaarding van een multilaterale delegatie houdt dan ook in dat de maatregelen die in dat kader genomen worden moeten omgezet worden in intern recht.

Welke ook de opportuniteit van een besluit van de Veiligheidsraad is, welke ook de politieke beschouwingen daaromtrent zijn, een multilaterale consensus moet geëerbiedigd worden.

De Belgische wetgeving kent reeds bepaalde vormen van delegatie van bevoegdheden aan de Regering, zoals op het vlak van de internationale handelstransacties. Het voorliggend wetsontwerp houdt een supplementaire aanvulling in.

Indien een urgente maatregel van de Veiligheidsraad voorafgaandelijk aan een debat in de Wetgevende Kamers, of in de toekomst bij prioriteit in de Senaat die een vooraanstaande rol in dergelijke debatten zal spelen, dient besproken en goedgekeurd te worden, zal België hopeloze vertraging bij de tenuitvoerlegging van de resolutie oplopen.

De minister wijst er verder op dat, indien de Regering de internationaal bindende rechtsregels verkeerd zou implementeren, het Parlement bij middel van interpellaties, moties, gedachtenwisselingen en hoorzittingen haar controlerecht kan uitoefenen, en de Regering terechtwijzen. Het parlementaire en het grondwettelijke controlerecht blijft uiteraard behouden.

Peut-on imaginer, pour ce qui est de l'Afrique centrale, que la Belgique puisse suggérer, sur base de sa connaissance du terrain, de libérer certaines personnes dont les noms figurent sur une liste internationale de personnes recherchées?

Un membre rappelle que, notamment grâce à des initiatives diplomatiques belges, on a réalisé, au niveau des Nations Unies, une coordination entre les quinze États membres de l'Union européenne. Grâce à cette coordination, la Belgique peut influencer la prise de décisions au Conseil de sécurité.

Le ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au Développement attire l'attention sur les caractéristiques spécifiques du système de prise de décisions multilatéral qui présente des avantages et des désavantages. Il est évident que la Belgique n'approuve pas toujours de la même manière toutes les résolutions du Conseil de sécurité. Certaines situations politiques sont évaluées différemment par divers pays.

Il ne faut surtout pas perdre de vue qu'en signant la Charte des Nations Unies, à San Francisco, le 26 juin 1945, nous avons délégué une partie de notre pouvoir de décision politique au niveau international.

En acceptant le principe d'une délégation multilatérale, on s'engage, dès lors, à transposer en droit interne les mesures qui sont prises dans ce cadre multilatéral.

Un consensus multilatéral doit être respecté, quelle que soit l'opportunité d'une décision du Conseil de sécurité et quelles que soient les considérations politiques sur cette question.

La législation belge connaît déjà certaines formes de délégation de pouvoirs au Gouvernement, comme celles qui existent en ce qui concerne les transactions commerciales internationales. La loi en projet en prévoit de nouvelles.

S'il faut soumettre une mesure urgente du Conseil de sécurité à un débat préalable au sein des Chambres législatives ou, plus précisément, par priorité, à l'avenir, au sein du Sénat, lequel jouera un rôle primordial dans ce type de débat, et s'il faut que cette mesure urgente y soit approuvée, la Belgique accumulera un retard désespérant pour ce qui est de la mise à exécution de la résolution.

Le ministre souligne, par ailleurs, que si le Gouvernement devait mal exécuter les règles juridiques internationales obligatoires, le Parlement pourrait exercer son droit de contrôle par la voie d'interpellations, de motions, d'échanges de vues et d'auditions, et rappeler le Gouvernement à l'ordre sur ce sujet. Le droit de contrôle parlementaire et constitutionnel est évidemment maintenu.

Het wetsontwerp is hoofdzakelijk bedoeld om de internationale verplichtingen die men onderschreven heeft en die men hoe dan ook verplicht is uit te voeren, op een efficiënte manier uit te voeren.

Interpretatieproblemen kunnen zich niet voordoen. Het gaat enkel om maatregelen die op het Belgische federale niveau moeten genomen worden in uitvoering van de V.N.-resoluties. Over kwesties die tot de bevoegdheid van de Europese Unie behoren, neemt de Europese Unie zelf maatregelen, die ook in België onmiddellijk van toepassing zijn.

Wat de opmerking van de Raad van State over de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten betreft, bevestigt de minister dat het in het voorliggend wetsontwerp enkel over federale bevoegdheden gaat. Om tegemoet te komen aan het advies van de Raad van State ter zake, werd aan het artikel 3 van het wetsontwerp een paragraaf toegevoegd. Hierin wordt gestipuleerd dat de Koning onverwijld aan de Gemeenschappen en Gewesten kennis geeft van de bindende besluiten die door de Veiligheidsraad worden genomen.

Tenslotte antwoordt de minister dat het verzoek vanwege de Regering om het wetsontwerp nog vóór de ontbinding van de Wetgevende Kamers te behandelen niet het gevolg is van een of andere aktie in Centraal-Afrika of in een andere regio van de wereld.

III. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Artikel 1

Een lid is van oordeel dat in artikel 1 het woord « kan » door het woord « moet » dient vervangen te worden.

Een ander lid is integendeel de mening toegedaan dat het woord « kan » het voordeel biedt aan de Koning voldoende ruimte te laten.

In verband met het facultatief karakter van het nemen door de Koning van maatregelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de bindende besluiten van de Veiligheidsraad, legt de minister uit dat de Koning van zijn bevoegdheden slechts gebruik zal maken in de mate dat daartoe een dringende noodzaak bestaat en dat men over geen andere middelen dan over een in Ministerraad overlegd besluit beschikt.

De minister ontkent niet het delegatiekarakter van de wet, maar vestigt de aandacht op het element van de internationale verantwoordelijkheid en de hieruit voortvloeiende sankties voor België.

Indien de noodzaak hiertoe niet bestaat, zal men de grondwettelijke regels eerbiedigen en geen gebruik maken van de delegatiewet.

La loi en projet vise principalement à ce que la Belgique remplisse efficacement les obligations internationales auxquelles elle a souscrit et qu'elle est absolument tenue de respecter.

Des problèmes d'interprétation peuvent surgir. Les mesures dont il s'agit en l'espèce sont uniquement des mesures qui doivent être prises au niveau fédéral belge, en application de résolutions des Nations Unies. En ce qui concerne les questions qui relèvent de la compétence de l'Union européenne, c'est cette dernière qui prend des mesures et ces mesures sont aussi immédiatement applicables en Belgique.

En ce qui concerne l'observation du Conseil d'État au sujet des compétences des communautés et des régions, le ministre confirme que la loi en projet ne concerne que des compétences fédérales. Pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État, on a ajouté un alinéa à l'article 3 du projet. Selon cet alinéa, le Roi notifie immédiatement aux communautés et régions les décisions obligatoires que prend le Conseil de sécurité.

Enfin, le ministre répond que si le Gouvernement a demandé que le projet de loi soit encore examiné avant la dissolution des Chambres, ce n'est aucunement à la suite de l'une ou de l'autre action menée en Afrique centrale ou dans une autre région du monde.

III. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Article 1^{er}

Un membre estime qu'il faut remplacer, à l'article 1^{er}, le verbe « peut » par le verbe « doit ».

Un autre membre estime quant à lui que le verbe « peut » présente l'avantage de laisser une marge suffisante au Roi.

En ce qui concerne la faculté accordée au Roi de prendre des mesures nécessaires à la mise à exécution de décisions obligatoires du Conseil de sécurité, le ministre déclare que le Roi n'en fera usage que dans les cas où il sera urgent qu'il le fasse et où l'on ne disposera d'aucun autre moyen que d'un arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Le ministre ne nie pas que la loi en projet a le caractère d'une loi de délégation, mais il attire l'attention sur la responsabilité internationale et sur les sanctions qui peuvent en résulter pour la Belgique.

Lorsqu'il ne sera pas nécessaire de recourir à la loi de délégation, l'on respectera les règles constitutionnelles.

Volgens de minister is er rekening gehouden met het advies van de Raad van State. Het gaat wel degelijk om de tenuitvoerlegging van internationale verplichtingen, wat uiteraard in de tijd gebonden is.

Een lid brengt begrip op voor die argumentatie maar acht die toch niet overtuigend.

De inmiddels klassiek geworden zinsnede «de Koning kan» is vaak een handig instrument in de handen van de Regering en van de administratie. In het verleden werd meermaals van die zinsnede misbruik gemaakt.

Het artikel wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

Artikel 2

Het artikel wordt zonder opmerkingen aangenomen met 11 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

Artikel 3

Een lid wenst dat men zich niet zou beperken tot de kennisgeving van de besluiten die de Koning krachtens de nieuwe wet neemt. Deze besluiten moeten vervolgens, binnen een bepaalde termijn, door de wetgevende Kamers goedgekeurd worden. Het lid verwijst hierbij naar de volmachtenwetten van midden de jaren tachtig die alle aan de goedkeuring van het Parlement werden onderworpen. De bestaande procedures voor de parlementaire controle van de regeringsactiviteiten volstaan niet.

Men had aan de bezwaren van de Raad van State geformuleerd in punten 2^o en 3^o van haar advies van 19 mei 1993 tegemoet kunnen komen, door het invoegen in het wetsontwerp van een ratificatieprocedure door de Wetgevende Kamers.

De minister herhaalt dat België datgene ten uitvoer legt waartoe het verplicht is. Bovendien worden de Kamers onmiddellijk over de genomen besluiten ingelicht. Het woord «kan» wijst er precies op dat men de prerogatieven van het Parlement wenst te eerbiedigen en dat de Regering enkel in geval van hoogdringendheid van deze bevoegdheid zal gebruik maken.

Een lid vraagt wat er gebeurt indien de Gemeenschappen en Gewesten zelf geacht worden maatregelen te nemen. Een kennisgeving zou in sommige gevallen bijvoorbeeld op het vlak van de buitenlandse handel, onvoldoende kunnen zijn.

De minister antwoordt dat de Veiligheidsraad de genomen besluiten aan de Belgische federale Staat meldt, die op zijn beurt de Gemeenschappen en Gewesten hiervan in kennis stelt. De federale Staat voert de resoluties van de Veiligheidsraad uiteraard enkel uit wat de federale bevoegdheden betreft.

Le ministre déclare que l'on a tenu compte de l'avis du Conseil d'État. Il s'agit bel et bien, en l'espèce, de l'exécution d'obligations internationales, laquelle doit avoir lieu, évidemment, dans certains délais.

Un membre déclare qu'il comprend l'argumentation qui vient d'être développée, mais qu'il ne la trouve pas convaincante.

Le membre de phrase «le Roi peut», qui est devenu classique, est un instrument commode dont le Gouvernement et l'Administration se servent souvent. Dans le passé, l'on en a souvent abusé.

L'article est adopté par 11 voix contre 1 et 1 abstention.

Article 2

L'article 2 est adopté sans observations par 11 voix contre 1 et 1 abstention.

Article 3

Un membre souhaite que l'on ne se contente pas de notifier les décisions que le Roi prend en application de la nouvelle loi. Ces décisions doivent être approuvées ensuite, dans un délai déterminé, par les Chambres. Il fait référence à cet égard aux lois de pouvoirs spéciaux qui furent promulguées au milieu des années quatre-vingt et qui ont toutes été soumises à l'approbation du Parlement. Les procédures existantes de contrôle parlementaire sur les activités gouvernementales ne suffisent pas.

On aurait pu faire droit aux objections que le Conseil d'État a formulées dans les 2^o et 3^o de son avis du 19 mai 1993, en prévoyant, dans la loi en projet, une procédure de ratification par les Chambres.

Le ministre rappelle que la Belgique prend les mesures d'exécution qu'elle est obligée de prendre. En outre, les Chambres sont informées immédiatement des décisions qui sont prises. Le verbe «peut» indique précisément que l'on entend respecter les prerogatives du Parlement et que le Gouvernement ne fera usage de cette compétence qu'en cas d'urgence.

Un membre demande ce qu'il adviendra lorsque les communautés et les régions seront censées prendre elles-mêmes des mesures. Il se pourrait qu'une notification soit insuffisante dans certains cas, par exemple en ce qui concerne le commerce extérieur.

Le ministre répond que le Conseil de sécurité communique les décisions qu'il a prises à l'autorité fédérale qui en informe à son tour les communautés et les régions. L'État fédéral ne met évidemment à exécution les résolutions du Conseil de sécurité que pour ce qui relève des compétences fédérales.

Na de melding door de federale Staat, zullen Gemeenschappen en vooral Gewesten op hun beurt gehouden zijn de V.N.-maatregelen uit te voeren.

Het artikel 3 wordt aangenomen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

Artikelen 4 en 5

De artikelen 4 en 5 worden aangenomen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

*
* *

Het geheel van het ontwerp wordt aangenomen met 10 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

*
* *

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 12 aanwezige leden.

De Rapporteur,

Hugo VAN ROMPAEY.

De Voorzitter,

Herman DE CROO.

Après avoir été informées par l'État fédéral, les communautés et les régions seront à leur tour tenues de mettre à exécution les mesures décidées par les Nations Unies.

L'article 3 est adopté par 10 voix contre 1 et 1 abstention.

Articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 sont adoptés par 10 voix contre 1 et 1 abstention.

*
* *

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 10 voix contre 1 et 1 abstention.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

Le Rapporteur,

Hugo VAN ROMPAEY.

Le Président,

Herman DE CROO.