ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Président du Sénat, le 28 juillet 1992, d'une demande d'avis sur une proposition de loi spéciale "sur les relations internationales des Communautés et des Régions (Doc. Sénat, 457, S.E. 1991-1992, n° 1)", a donné le 16 septembre 1992 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 28 juli 1992 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over "een voorstel van bijzondere wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (Gedr. St., Senaat, 457, B.Z. 1991-1992, nr. 1)", heeft op 16 september 1992 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION PRELIMINAIRE.

La "proposition de loi spéciale sur les relations internationales des Communautés et des Régions" (Doc. Sénat, S.E. 1991-1992, n○ 457/1) que le Président du Sénat, a transmise pour avis, vise à mettre en oeuvre l'article 68 de la Constitution, soumis à révision, et notamment les paragraphes 4, 5 et 7 de cet article. Le texte de ce nouvel article 68 de la Constitution, qui doit encore être adopté, figure dans la proposition de "révision de l'article 68 de la Constitution" (Doc. Sénat, S.E. 1991-1992, n○ 100 - 16/1○) dont le texte a été joint à la demande d'avis du Président du Sénat. La présente proposition de loi spéciale considère que l'article 68 de la Constitution sera préalablement révisé dans le sens proposé dans le document parlementaire n○ 100 - 16/1○.

Se référant à des précédents, le Président du Sénat prie le Conseil d'Etat d'émettre un avis sur la conformité et la compatibilité de la proposition de loi spéciale, non pas avec la Constitution, et notamment son article 68, dans sa rédaction actuelle, mais avec la Constitution, et notamment son article 68, dans la rédaction qui sera la sienne après que la proposition de révision précitée aura été adoptée par le Constituant.

Aussi l'avis que le Conseil d'Etat est appelé à donner l'est-il sous la réserve expresse que le nouvel article 68 de la Constitution sera rédigé comme dans la proposition de révision précitée ou qu'il comportera du moins des dispositions qui auront, pour la présente proposition de loi spéciale, les mêmes conséquences juridiques que le nouvel article 68.

.../...

Il importe de rappeler avec force que, dans son avis, le Conseil d'Etat ne se prononce en aucune manière sur la proposition de révision de la Constitution même (1). Pareille matière ne relève pas de la compétence d'avis dont la loi a investi le Conseil d'Etat. Il en résulte qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de formuler un quelconque point de vue quant à, par exemple, l'effet en droit international public, de la répartition interne de la compétence en matière de traités entre l'Etat, les Communautés et les Régions, telle qu'elle est prévue à l'article 68 de la Constitution proposé.

OBSERVATION GENERALE.

L'article 68, § 4, de la Constitution, tel qu'il serait issu de la révision proposée, dispose notamment, qu'il appartient à une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa, de la Constitution, d'arrêter les modalités de conclusion des traités qui ne portent pas exclusivement sur des matières ressortissant à la compétence des Communautés et des Régions.

La proposition de loi spéciale examinée se limite, en ce qui concerne ces traités, à prévoir, en son article 3, § 1er, 2°, la conclusion - obligatoire - d'un accord de coopération entre l'Etat, les Communautés et les Régions portant sur les modalités de conclusion de ces traités et l'intentement des actions en justice devant les juridictions internationales.

---

(1) Voyez l'avis L. 13.334/1/2 des 31 mai - 6 juin 1979, in Doc. Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe I, p. 4.

Conformément à l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, un tel accord n'a d'effet qu'après avoir été approuvé, selon le cas, par une loi (ordinaire) ou par un décret.

Il s'ensuit qu'en renvoyant à un accord de coopération ayant l'objet susindiqué, la proposition de loi spéciale subdélègue au législateur ordinaire le pouvoir que la Constitution a confié au législateur spécial au lieu de régler directement la question.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

A. Article 1er, § 1er.

Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire "... tot hervorming der instellingen ..." au lieu de "... tot hervorming van de instellingen ...".

L'article 16 nouveau de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il est proposé, appelle les observations particulières suivantes :

1° Article 16, § 1er.

Par souci d'uniformité avec la terminologie de l'article 68 de la Constitution, en voie de révision, qui

utilise uniquement le terme générique "traités", il y a lieu de supprimer les mots - au demeurant superflus - "ou accords" dans le texte français et "of akkoorden" dans le texte néerlandais.

2° Article 16, § 3.

La manière dont les traités doivent recevoir exécution dans l'ordre interne ressortit au droit constitutionnel, le droit international général laissant aux Etats le choix des solutions les plus convenables, étant entendu que l'Etat ne saurait "invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité" (1) (2). Le droit des Communautés européennes permet lui aussi que les mesures de transposition du droit communautaire dans les ordres juridiques des Etats membres soient arrêtées par les autorités constitutionnellement compétentes (3).

Mais il appartient à l'Etat de se substituer aux entités composantes, en cas de carence de leur part dans l'exécution d'obligations internationales, lorsque la Constitution le permet, ou au pouvoir constituant de modifier celle-ci, afin d'organiser ce pouvoir de substitu-

---

(1) Convention de Vienne sur le droit des traités, article 27.

(2) REUTER P., Introduction au droit des traités, Paris, P.U.F., 1985, p. 26.

(3) Chaque Etat membre est libre de répartir comme il le juge opportun les compétences sur le plan interne et de mettre en oeuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales (C.J.C.E., 25 mai 1982, aff. n° 97-81, Commission/Pays-Bas, Rec., 1982, p. 1833).

tion et d'éviter que la responsabilité internationale de l'Etat ne soit engagée pour manquement à ses obligations (1).

C'est à cette préoccupation qu'entend répondre l'article 68, § 7, de la Constitution, en voie de révision, à l'exécution duquel la disposition examinée tend à pourvoir.

Cette disposition suscite deux remarques. La première est que pour parfaire le système de substitution envisagé, il pourrait s'avérer utile de prévoir que le délai de trois mois visé à l'article 16, § 3, alinéa 1er, 1°, peut être abrégé par l'arrêté royal mettant en demeure la Communauté ou la Région restée en défaut d'exécuter une décision d'une juridiction internationale, de prendre les mesures requises à cet effet, ceci pour le cas où la décision commanderait une telle abréviation de délai.

La seconde est qu'il ne saurait être a priori exclu que des contestations surgissent entre l'Etat et la Communauté ou la Région concernée portant sur les conditions dans lesquelles la substitution est intervenue, singulièrement en ce qui concerne la condition prévue à l'alinéa 1er, 2°.

---

(1) En ce sens, en ce qui concerne le droit européen, voy. J.-V. LOUIS, L'ordre juridique communautaire, 5ème éd., Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes 1990, p. 174. Dans son avis du 30 juillet 1980 (chambres réunies), le Conseil d'Etat a également observé que la responsabilité internationale de l'Etat "a pour corollaire la nécessité d'organiser un certain contrôle sur (les) actes (des) organes régionaux" (Doc. Chambre, 1979-1980, n° 627/12; Pasin., 1980, p. 1044).

A l'inverse de l'article 81, §§ 2 à 5, de la proposition de loi, la disposition examinée ne prévoit aucune procédure particulière de règlement de ces conflits, laissant ainsi supposer que les juridictions existantes seraient compétentes pour les trancher. La question mérite d'être posée de savoir si telle est bien l'intention des auteurs de la proposition. Dans la négative, il conviendrait de compléter celle-ci (1).

B. Article 1er, § 2.

Les textes français et néerlandais de l'article 99 de la proposition de loi spéciale divergent. Il ressort des développements de la proposition (page 3) que le texte néerlandais correspond à la volonté des auteurs de la proposition. En conséquence, il y a lieu de rédiger comme suit le texte français :

"... sont seulement applicables aux différends futurs ainsi qu'aux différends en cours, à partir de la date d'entrée en vigueur des ...".

Pour parfaire la concordance entre les deux versions, il convient d'écrire dans le texte néerlandais :

---

(1) Voy. M. LEJEUNE, "L'application des directives européennes en matière d'environnement. Solutions possibles pour la Belgique", in "L'élaboration et l'application des directives européennes en matière d'environnement", Bruxelles, Story-Scientia, 1990, pp. 213 - 217.

"... voor de toekomstige geschillen alsook voor de hangende geschillen ...".

Article 2.

L'article 2 entend remplacer l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 par un nouvel article 81, lequel vise à organiser le treaty-making power des Communautés et des Régions. Celui-ci appelle les observations ci-après :

1° La question de savoir si une entité fédérée jouit de la personnalité internationale pour accomplir un acte déterminé, en l'occurrence la conclusion d'un traité, doit d'abord être résolue sur la base du droit interne (1); en effet, les composantes d'une fédération ne peuvent avoir la capacité de conclure des traités que si une telle capacité leur est reconnue par la Constitution fédérale. Mais si l'octroi de cette compétence est un présupposé essentiel du treaty-making power des entités fédérées, encore faut-il que les Etats étrangers et surtout les

(1) Cette doctrine dite du renvoi a été formulée dans les travaux préparatoires de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 (F. DEHOUSSE, Fédéralisme et relations internationales, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 210-211, et les références citées; Y. LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse, Paris, L.G.D.J., 1984, pp. 381-386).

organisations internationales acceptent de traiter avec les subdivisions politiques de l'Etat fédéral (1).

L'article 81 proposé ne contient aucune disposition qui envisage et règle cette hypothèse, mais force est de constater que l'article 68 de la Constitution, en voie de révision, ne règle pas davantage la question, en tout cas pas expressément.

Par contre, l'article 81, § 7, de la proposition, dont il est à supposer qu'il ne trouve à s'appliquer que dans l'hypothèse où, pour des raisons identiques à celles indiquées ci-dessus, la Communauté ou la Région ne pourrait pas porter directement en justice devant une juridiction internationale une contestation relative à un traité qu'elle a personnellement conclu, prévoit, en cette occurrence, un système de substitution de la Communauté ou de la Région par l'Etat, alors que l'article 68 précité de la Constitution ne fournit pas non plus de solution certaine à la difficulté.

2° Indépendamment de la question de savoir si la suspension par le Roi de l'exécution d'un traité sera toujours juridiquement admissible au regard du droit

---

(1) Voy. W.-J. GANSHOF van der MEERSCH et R. ERGEC, Les relations extérieures des Etats à système constitutionnel régional ou fédéral, R.D.I.D.C., 1986, p. 303; F. DEHOUSSE, op. cit., p. 211, qui relève que "(...) la capacité d'un Etat membre (de la fédération) se réduirait à peu de choses si les Etats tiers refusaient d'entrer en rapports directs avec lui. De même imagine-t-on difficilement que les responsables nationaux puissent décider seuls de la participation des composantes d'une fédération à un traité multilatéral ou de leur représentation au sein d'une organisation internationale".

international (Convention de Vienne, article 63) et du traité lui-même, le texte proposé de l'article 81, § 5, et les développements qui lui sont consacrés dans la proposition de loi laissent incertain le régime de la suspension des traités dits "mixtes", c'est-à-dire qui ne portent pas exclusivement sur des matières relevant de la compétence des Communautés ou des Régions.

Les auteurs de la proposition de loi considèrent-ils que la suspension d'un tel traité est au pouvoir du Roi agissant seul - sous le contreseing d'un ministre national - en vertu, de l'article 68, § 2, de la Constitution révisée, l'accord de coopération prévu à l'article 92bis, § 4ter, en projet de la loi spéciale réglant uniquement à la fois la conclusion et la dénonciation de pareils traités ? Ou cet accord devrait-il comprendre des clauses relatives à la suspension de cette catégorie de traités ?

3° En ce qui concerne le texte de l'article 81, § 4, il est proposé de le mettre en concordance avec l'intention exprimée par les auteurs de la proposition de loi spéciale dans les développements de celle-ci (page 5), en complétant le paragraphe par un alinéa 2 ainsi rédigé :

"Cet arrêté est notifié à l'Exécutif concerné".

4° Le procédé de législation par référence est à déconseiller. Le renvoi fait par l'article 81, § 5, aux procédures prévues aux paragraphes 3 et 4 présente des inconvénients. En effet, le paragraphe 3 se réfère au paragraphe 2 qui, lui-même, renvoie au paragraphe 1er. De

plus, les hypothèses envisagées aux paragraphes 1er à 4 et au paragraphe 5 sont différentes : d'une part, il s'agit d'un traité en voie de conclusion, d'autre part, d'un traité en vigueur. Dans un souci de sécurité juridique, il convient d'abandonner le procédé de législation par référence et de régler en termes exprès la procédure applicable dans le second cas.

5° Du point de vue de la forme, il convient, dans le texte français, d'écrire, au paragraphe 1er, "... qu'ils veulent accomplir ..." au lieu de "... qu'ils veulent poser ..." et, dans le texte néerlandais, de remplacer, aux paragraphes 3, alinéa 2, et 5, le mot "voorzien" par le mot "bedoeld" et, au paragraphe 4, le mot "verdragspartner" par "verdragspartij".

Article 4.

1° Dans le texte français de l'intitulé du titre IVter, il y a lieu de remplacer le mot "législatives" par les mots "d'actes normatifs" et, dans le texte néerlandais, le mot "wetgevingsvoorstellen" par les mots "voorstellen van normatieve rechtshandelingen".

2° Dans le texte proposé pour l'article 92quater, il convient, en vue de préserver l'avenir, de prévoir la possibilité pour la Commission de prendre, outre les règlements et directives, d'autres actes de portée normative, en insérant, dans le texte français, les mots "et, le cas échéant, les autres actes à caractère normatif" entre

les mots "directive" et "de la Commission des Communautés européennes" et, dans le texte néerlandais, les mots "en, in voorkomend geval, de andere normatieve rechtshandelingen" entre les mots "richtlijn" et "van de Commissie van de Europese Gemeenschappen".

Article 5.

Paragraphe 1er.

1° Pour éviter tout risque d'erreur - le texte proposé n'est en effet compréhensible qu'à la lecture des développements qui lui sont consacrés dans la proposition de loi (page 8) -, il est préférable de rédiger comme suit l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises :

"L'article 16 de la loi spéciale s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale".

Paragraphe 2.

Dans les développements du texte proposé pour l'article 68 de la Constitution, on peut lire ce qui suit :

> "Le troisième paragraphe du projet d'article 68 de la Constitution ne porte pas sur les traités relatifs aux matières qui relèvent de l'Assemblée mise sur pied conformément à l'article 59bis, § 4bis, deuxième alinéa, de la Constitution. Lorsque des traités portent exclusivement sur ces dernières matières, le paragraphe 2 du projet d'article 68 de la Constitution doit être appliqué. Pour ce qui concerne ces matières, ces traités n'ont toutefois d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de l'Assemblée réunie, ainsi que le stipule dès à présent l'article 63 de la loi spéciale

du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises" (1).

L'article 5, § 2, de la proposition de loi spéciale examinée prévoit en conséquence que l'article 16, §§ 1er et 2, modifié, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est applicable aux susdits traités.

Par contre, aucun mécanisme de substitution n'est prévu pour le cas où la Commission communautaire commune resterait en défaut de prendre, dans l'ordre juridique interne, les mesures nécessaires en vue de l'exécution desdits traités, mesures qui ressortissent à sa compétence exclusive, ou négligerait d'exécuter une condamnation prononcée, en raison de cette carence, à l'encontre de la Belgique par une juridiction internationale; il est vrai que l'article 68, § 7, de la Constitution, en voie de révision, ne règle pas cette question, en tout cas pas de manière explicite.

---

(1) Doc. Sénat, 100 - 16/1° (S.E. 1991-1992), p. 5. On peut se demander, à la lecture de cette citation, si ces traités conclus par le Roi devront faire l'objet d'un double assentiment, l'un par les Chambres, l'autre par l'Assemblée réunie, ou du seul assentiment de cette dernière.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Het door de Voorzitter van de Senaat voor advies voorgelegde "voorstel van bijzondere wet betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten" (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 457/1) strekt tot het uitvoeren van het nog te herzien grondwetsartikel 68, inzonderheid van dezes paragrafen 4, 5 en 7. De tekst van dat nieuwe, nog goed te keuren artikel 68 van de Grondwet is vervat in het voorstel tot "herziening van artikel 68 van de Grondwet" (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100 - 16/1°), welke tekst bij de adviesaanvraag van de Voorzitter van de Senaat is gevoegd. Het thans voorliggende voorstel van bijzondere wet gaat ervan uit dat artikel 68 van de Grondwet vooraf zal worden herzien in de zin zoals in het Gedrukt Stuk nr. 100 - 16/1° wordt voorgesteld.

Met een verwijzing naar precedenten wordt de Raad van State door de Voorzitter van de Senaat verzocht te adviseren over de overeenstemming en de bestaanbaarheid van het voorstel van bijzondere wet niet met de Grondwet, inzonderheid dezer artikel 68 zoals het thans luidt, doch met de Grondwet inzonderheid dezer artikel 68, zoals het van kracht zal zijn wanneer het hiervoren vermelde voorstel tot herziening door de grondwetgever zal zijn aangenomen.

’s Raads advies wordt dan ook gegeven onder het uitdrukkelijk voorbehoud dat het nieuwe grondwetsartikel 68 zal luiden zoals in het meergenoemd voorstel tot herziening wordt voorgesteld of althans bepalingen zal bevatten die voor het thans voorliggende voorstel van bijzondere wet

dezelfde rechtsgevolgen als het nieuwe artikel 68 zullen hebben.

Met nadruk mag worden herhaald dat de Raad van State in zijn advisering in genen dele uitspraak doet over het voorstel tot herziening van de Grondwet zelf (1). Zodanige aangelegenheid maakt geen deel uit van de door de wet aan de Raad van State toegekende adviesbevoegdheid. Daaruit volgt dat het de Raad van State niet staat enig standpunt te formuleren omtrent bijvoorbeeld de werkzaamheid ten aanzien van het volkerenrecht van de in het voorgestelde artikel 68 van de Grondwet uitgewerkte interne verdeling van verdragsrechtelijke bevoegdheid tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

ALGEMENE OPMERKING.

Artikel 68, § 4, van de Grondwet, in de redactie die het zou krijgen na de voorgestelde herziening, bepaalt onder meer dat een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet bepaalde meerderheid de nadere regelen vaststelt voor het sluiten van de verdragen die niet uitsluitend betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegd zijn.

Artikel 3, § 1, 2°, van het onderzochte voorstel van bijzondere wet doet, wat die verdragen betreft, niets meer dan te voorzien in het - verplicht - sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Gemeenschappen en

(1) Zie advies L. 13.334/1/2 van 31 mei - 6 juni 1979, in Gedr. St., Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, bijlage I, blz. 4.

de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van die verdragen, en voor het voeren van rechtsgedingen voor internationale rechtscolleges.

Overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, heeft een zodanig akkoord slechts gevolg nadat het, al naar het geval, bij (gewone) wet of decreet is goedgekeurd.

Hieruit volgt dat wanneer het voorstel van bijzondere wet verwijst naar een samenwerkingsakkoord met het bovenvermelde onderwerp, het aan de gewone wetgever de bevoegdheid opdraagt die de Grondwet aan de bijzondere wetgever heeft opgedragen in plaats van de kwestie rechtstreeks te regelen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 1.

A. Artikel 1, § 1.

In de Nederlandse tekst van de inleidende zin dient "... tot hervorming der instellingen ..." in plaats van "... tot hervorming van de instellingen ..." geschreven te worden.

De voorgestelde tekst van het nieuwe artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geeft aanleiding tot de volgende specifieke opmerkingen :

1° Artikel 16, § 1.

Om de gelijkvormigheid te bewaren met de terminologie van artikel 68 van de Grondwet dat herzien wordt en dat alleen de soortnaam "verdragen" gebruikt, dienen de - eigenlijk overbodige - woorden "ou accords" in de Franse tekst en "of akkoorden" in de Nederlandse tekst, te vervallen.

2° Artikel 16, § 3.

De wijze waarop de verdragen uitgevoerd moeten worden binnen de interne orde betreft het grondwettelijk recht, aangezien het algemeen internationaal recht aan de Staten de keuze van de meest geschikte oplossingen laat, met dien verstande dat de Staat "zich niet mag beroepen op de bepalingen van zijn nationale recht om het niet-tenuitvoerleggen van een verdrag te rechtvaardigen (1) (2). Ook het Europese gemeenschapsrecht staat toe dat de maatregelen tot overbrenging van het communautair recht naar de rechtsorden van de Lid-Staten uitgevaardigd worden door de overheden die hiervoor grondwettelijk bevoegd zijn (3).

---

(1) Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, artikel 27.

(2) REUTER P., Introduction au droit des traités, Paris, P.U.F., 1985, blz. 26.

(3) Iedere Lid-Staat heeft de vrijheid de bevoegdheden intern naar eigen goeddunken te verdelen en richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen (H.v.J.E.G., 25 mei 1982, zaak nr. 97-81, Commissie/Nederland, Jur., 1982, blz. 1833).

Maar het is zaak van de Staat, wanneer de Grondwet het toestaat, op te treden in plaats van de deelgebieden, wanneer deze nalaten internationale verplichtingen uit te voeren, of zaak van de grondwetgevende macht die Grondwet te wijzigen om die substitutiemacht in te richten en te vermijden dat de Staat internationale verantwoordelijkheid draagt wegens verzaking aan zijn plichten (1).

Het is aan die doelstelling dat artikel 68, § 7, van de Grondwet, dat herzien wordt, tegemoet wil komen. De onderzochte bepaling wil de uitvoering van dat artikel bewerkstelligen.

Die bepaling geeft aanleiding tot twee opmerkingen. De eerste bestaat erin dat het met het oog op de vervolmaking van de bedoelde substitutieregeling, nuttig zou kunnen zijn ervoor te zorgen dat de termijn van drie maanden bedoeld in artikel 16, § 3, eerste lid, 1°, kan worden ingekort bij het koninklijk besluit dat de Gemeenschap of het Gewest, die of dat nagelaten heeft een beslissing van een internationaal gerecht uit te voeren, aanmaant om de hiervoor vereiste maatregelen te nemen, dit voor het geval dat de beslissing een dergelijke inkorting van de termijn vereist.

---

(1) Zie in verband hiermee, wat het Europese recht betreft, J.-V. LOUIS, L'ordre juridique communautaire, 5e uitg., Luxemburg, Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen 1990, p. 174. In zijn advies van 30 juli 1980 (verenigde kamers), heeft de Raad van State eveneens opgemerkt dat de internationale verantwoordelijkheid van de Staat "(meebrengt) dat een zeker toezicht op deze handelingen van gewestelijke of gedecentraliseerde lichamen zal moeten ingericht worden" (Gedr. St., Kamer, 1979-1980, nr. 627/12).

De tweede bestaat erin dat niet a priori uitgesloten kan worden dat tussen de Staat en de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest geschillen ontstaan inzake de omstandigheden waarbij de substitutie plaats heeft gehad, in het bijzonder wat de omstandigheid vermeld in het eerste lid, 2°, betreft.

De onderzochte bepaling schrijft in tegenstelling tot artikel 81, §§ 2 tot 5, van het wetsvoorstel, geen enkele bijzondere procedure tot regeling van die geschillen voor, waardoor verondersteld kan worden dat de bestaande gerechten bevoegd zijn om ze te beslechten. De vraag dient gesteld te worden of dat inderdaad de bedoeling is van de stellers van het ontwerp. Indien dat niet het geval is moet het ontwerp aangevuld worden (1).

B. Artikel 1, § 2.

De Franse en de Nederlandse tekst van artikel 99 van het voorstel van bijzondere wet verschillen. Uit de toelichting bij het voorstel (bladzijde 3) blijkt dat de Nederlandse tekst overeenstemt met de wil van de stellers van het voorstel. De Franse tekst dient bijgevolg als volgt te worden geredigeerd :

---

(1) Zie M. LEJEUNE, "L'application des directives européennes en matière d'environnement. Solutions possibles pour la Belgique", in "L'élaboration et l'application des directives européennes en matière d'environnement", Brussel, Story-Scientia, 1990, blz. 213-217.

"... sont seulement applicables aux différends futurs ainsi qu'aux différends en cours, à partir de la date d'entrée en vigueur des ...".

Om de twee versies nog beter met elkaar te laten overeenstemmen dient men te schrijven :

"... voor de toekomstige geschillen alsook voor de hangende geschillen ...".

Artikel 2.

Artikel 2 wil artikel 81 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervangen door een nieuw artikel 81, dat de treaty-making power van de Gemeenschappen en de Gewesten wil regelen. Dit artikel geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen :

1° De vraag of een deelgebied internationale rechtspersoonlijkheid bezit om een bepaalde handeling te stellen, in het onderhavige geval het sluiten van een verdrag, moet eerst op basis van het interne recht beantwoord worden (1); de deelgebieden van een federatie kunnen

(1) Die zogenaamde verwijzingsleer wordt in de parlementaire voorbereiding van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 verwoord (F. DEHOUSSE, Fédéralisme et relations internationales, Brussel, Bruylant, 1991, blz. 210-211, en de vermelde verwijzingen; Y. LEJEUNE, Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse, Parijs, L.G.D.J., 1984, blz. 381-386).

immers alleen over de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen beschikken als die hen door de federale Grondwet wordt toegekend. Maar ook al is het toekennen van die bevoegdheid een noodzakelijke voorwaarde opdat de deelgebieden over de treaty-making power zouden beschikken, toch moeten de vreemde Staten en vooral de internationale organisaties ermee instemmen dat zij met de politieke deelgebieden van een federale Staat moeten onderhandelen (1).

Het voorgestelde artikel 81 bevat geen enkele bepaling die naar die stelling verwijst en hieromtrent regels uitvaardigt, maar op te merken valt dat artikel 68 van de Grondwet dat herzien wordt, evenmin die aangelegenheid regelt, althans niet uitdrukkelijk.

Artikel 81, § 7, van het voorstel daarentegen, waarvan verondersteld dient te worden dat het slechts toepassing vindt in het geval de Gemeenschap of het Gewest, om dezelfde redenen als hierboven vermeld, een geschil inzake een verdrag dat zij of hij persoonlijk gesloten heeft, niet rechtstreeks aanhangig kan maken bij een

---

(1) Zie W.-J. GANSHOF van der MEERSCH en R. ERGEC, Les relations extérieures des Etats à système constitutionnel régional ou fédéral, R.D.I.D.C., 1986, blz. 303; F. DEHOUSSE, op. cit., blz. 211, die aanvoert dat "(...) la capacité d'un Etat membre (de la fédération) se réduirait à peu de choses si les Etats tiers refusaient d'entrer en rapports directs avec lui. De même imagine-t-on difficilement que les responsables nationaux puissent décider seuls de la participation des composantes d'une fédération à un traité multilatéral ou de leur représentation au sein d'une organisation internationale".

internationaal gerecht, voorziet in dit geval wel in een regeling waarbij de Staat zich in de plaats van de Gemeenschap of het Gewest stelt, terwijl het voornoemde artikel 68 van de Grondwet evenmin een afdoende oplossing geeft voor het probleem.

2° Afgezien van de vraag of een schorsing van de tenuitvoerlegging van een verdrag van koningswege altijd juridisch aanvaardbaar zal zijn ten aanzien van het internationaal recht (Verdrag van Wenen, artikel 63) en van het verdrag zelf, bevatten de voorgestelde tekst van artikel 81, § 5, en de toelichting daarbij in het wetsvoorstel geen duidelijke regeling voor de schorsing van de zogenaamde "gemengde" verdragen, namelijk de verdragen die niet uitsluitend aangelegenheden betreffen waarvoor de Gemeenschappen of de Gewesten bevoegd zijn.

Gaan de stellers van het wetsvoorstel ervan uit dat de schorsing van een dergelijk verdrag onder de bevoegdheid van de Koning valt die krachtens artikel 68, § 2, van de herziene Grondwet alleen optreedt - met medeondertekening van een nationale minister -, vermits het samenwerkingsakkoord waarvan sprake in het ontworpen artikel 92bis, § 4ter, van de bijzondere wet uitsluitend en alleen zowel het sluiten als het opzeggen van dergelijke verdragen regelt ? Of zou dat akkoord bepalingen inzake de schorsing van die categorie van verdragen moeten bevatten ?

3° Wat de tekst van artikel 81, § 4, betreft, wordt voorgesteld deze te doen overeenstemmen met de bedoeling die de stellers van het voorstel van bijzondere wet in de toelichting hiervan te kennen gegeven hebben (blz. 5), door de paragraaf aan te vullen met een tweede lid dat als volgt geredigeerd is :

"Dat besluit wordt aan de betrokken Executieve ter kennis gebracht".

4° De techniek van wetgeving door verwijzing is af te raden. Aan de verwijzing in artikel 81, § 5, naar de procedures vermeld in de paragrafen 3 en 4 zijn bezwaren verbonden. Paragraaf 3 verwijst immers naar paragraaf 2 die dan weer zelf naar paragraaf 1 verwijst. Bovendien zijn de gevallen bedoeld in de paragrafen 1 tot 4 en in paragraaf 5 verschillend : enerzijds gaat het om een verdrag dat gesloten wordt, anderzijds om een verdrag dat van kracht is. Ter wille van de rechtszekerheid, dient men af te stappen van de techniek van wetgeving door verwijzing en de procedure die in het tweede geval van toepassing is uitdrukkelijk te formuleren.

5° Wat de vorm betreft, dient men in paragraaf 1 van de Franse tekst "... qu'ils veulent accomplir ..." te schrijven in plaats van "... qu'ils veulent poser ..." en dient men in paragraaf 3, tweede lid, en paragraaf 5 van de Nederlandse tekst het woord "voorzien" door het woord

"bedoeld" en in paragraaf 4 het woord "verdragspartner" door het woord "verdragspartij" te vervangen.

Artikel 4.

1° In de Franse tekst van het opschrift van titel IVter dient het woord "législatives" vervangen te worden door de woorden "d'actes normatifs" en, in de Nederlandse tekst, dient het woord "wetgevingsvoorstellen" vervangen te worden door de woorden "voorstellen van normatieve rechtshandelingen".

2° In de tekst die voor artikel 92quater is voorgesteld dient men met het oog op de toekomst, voor de Commissie de mogelijkheid te openen om naast verordeningen en richtlijnen andere normatieve rechtshandelingen uit te vaardigen, door in de Franse tekst de woorden "et, le cas échéant, les autres actes à caractère normatif" in te voegen tussen de woorden "directive" en "de la Commission des Communautés européennes" en, in de Nederlandse tekst, de woorden "en, in voorkomend geval, de andere normatieve rechtshandelingen" in te voegen tussen de woorden "richtlijn" en "van de Commissie van de Europese Gemeenschappen".

Artikel 5.

Paragraaf 1.

Om elke kans op vergissing te voorkomen - de voorgestelde tekst is immers slechts begrijpelijk bij de lezing van de toelichting daaromtrent in het wetsvoorstel (blz. 8) - is het verkieslijk artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen als volgt te redigeren :

"Artikel 16 van de bijzondere wet is van overeenkomstige toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest".

Paragraaf 2.

In de toelichting van de voor artikel 68 van de Grondwet voorgestelde tekst staat het volgende te lezen :

> "De derde paragraaf van het ontworpen artikel 68 van de Grondwet slaat niet op de verdragen die betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de overeenkomstig artikel 59bis, § 4bis, tweede lid, van de Grondwet opgerichte Vergadering bevoegd is. Wanneer verdragen uitsluitend op de laatstgenoemde aangelegenheden betrekking hebben moet paragraaf 2 van het ontworpen artikel 68 van de Grondwet toegepast worden. Deze verdragen hebben evenwel voor wat die materies betreft eerst gevolg nadat zij de instemming van deze Verenigde Vergadering hebben verkregen, zoals artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met

betrekking tot de Brusselse instellingen nu reeds bepaalt" (1).

Artikel 5, § 2, van het onderzochte voorstel van bijzondere wet bepaalt dus dat het gewijzigde artikel 16, §§ 1 en 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, op de bovengenoemde verdragen van toepassing is.

Daarentegen wordt geen enkele substitutietechniek in uitzicht gesteld ingeval de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie nalaat, in de interne rechtsorde, de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn met het oog op de uitvoering van de genoemde verdragen, welke maatregelen uitsluitend onder haar bevoegdheid vallen, of wanneer zij zou nalaten een veroordeling ten uitvoer te leggen die door een internationaal gerecht tegen de Belgische Staat uitgesproken zou zijn wegens dat verzuim; het is echter wel zo dat het in herziening zijnde artikel 68, § 7, van de Grondwet die kwestie niet regelt, althans niet uitdrukkelijk.

---

(1) Parl. St., Senaat, 100 - 16/1° (B.Z. 1991-1992), blz. 5. Bij de lezing van dit citaat rijst de vraag of voor die verdragen die door de Koning worden gesloten een tweevoudige instemming vereist is, de ene verleend door de Kamers, de andere verleend door de Verenigde Vergadering, dan wel alleen de instemming van deze laatste.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren : H. COREMANS, présidents,
J.-J. STRYCKMANS voorzitters,
J. NIMMEGEERS,
C.-L. CLOSSET,

W. DEROOVER,
Madame : S. VANDERHAEGEN
Mevrouw :
Messieurs : R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
de Heren : Y. BOUCQUEY, staatsraden,
M. VAN DAMME,

G. SCHRANS, assesseurs de la
J. GIJSSELS, section de législation,
J. DE GAVRE, assessoren van de
F. DELPEREE, afdeling wetgeving,
P. GOTHOT,
J. van COMPERNOLLE,

Mesdames : R. DEROY, greffiers,
Mevrouwen : F. LIEVENS, griffiers.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par MM. J. REGNIER J. BAERT, auditeurs. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. REGNIER en J. BAERT, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.