

**LES COMPETENCES DES COMMUNAUTES
ET DES REGIONS BELGES
EN MATIERE INTERNATIONALE**

**DANS LES TRAVAUX PREPARATOIRES DE LA REFORME
DE L'ETAT**

JUILLET 1978 - AOUT 1980

Documents collationnés et présentés par

Yves LEJEUNE

Chef de travaux à la Faculté de Droit de Louvain
Secrétaire du Fonds d'études sur le droit
des communautés et des régions de l'U.C.L. (*)

SOMMAIRE

SECTION I. — L'ASSENTIMENT AUX TRAITES INTERNATIONAUX	514
§ 1. Discussion du projet de loi n° 461	514
§ 2. Discussion de la loi spéciale de réformes institutionnelles.	521
SECTION II. — L'ASSOCIATION AUX NEGOCIATIONS INTERNATIONALES	528
§ 1. Discussion du projet de loi n° 461	529
§ 2. Discussion du projet de loi n° 261	541
§ 3. Discussion de la loi spéciale de réformes institutionnelles.	549
SECTION III. — L'EXTENSION DE LA COMPETENCE SUR LES ESPACES MARITIMES ADJACENTS	554
§ 1. Détermination des limites maritimes	554
§ 2. Compétences extraterritoriales.	565

(*) Le Fonds d'études sur le droit des communautés et des régions de l'U.C.L. a pour objectif de réunir les études et documents qui concernent la réforme des structures de l'Etat belge ainsi que le fonctionnement de ses communautés et de ses régions. Il cherche à fournir sur ces questions les outils d'une réflexion scientifique et à procurer les éléments d'une meilleure connaissance des institutions nouvelles. C'est sous son égide que la présente documentation a été rassemblée.

INTRODUCTION

Le 24 mai 1977, les partis politiques qui allaient s'associer dans le second gouvernement dirigé par M. L. Tindemans concluaient un accord politique, dénommé « *Pacte communautaire* » (1), qui constituait le programme de rénovation institutionnelle de la future coalition gouvernementale. Complété par le *vade-mecum* rédigé au château du Stuyvenberg (2), ce pacte pour la réforme de l'Etat prévoyait un régime transitoire avant révision de la Constitution, et un régime définitif, à mettre en œuvre par une révision constitutionnelle sous la législature ultérieure.

En juillet 1978, le gouvernement de M. Tindemans déposait un projet de loi portant diverses réformes institutionnelles (3) qui concrétisait la première phase de la réforme. Appelé « projet de loi n° 461 » en raison du numéro qu'il portait dans la collection des documents de la Chambre, il contenait à la fois des dispositions qui, en vertu des articles 59bis et 107quater de la Constitution, devaient être adoptées à une majorité spéciale (4) et d'autres dispositions, qui pouvaient l'être à la majorité simple. Ce projet réservait aux *conseils culturels* des communautés française et néerlandaise la compétence d'assentiment que leur avait reconnue la loi du 20 janvier 1978 et accordait aux *exécutifs des régions* le droit d'être associés à la préparation des traités portant sur des matières régionales. Sur d'autres points et pour d'autres motifs, il fut jugé inconstitutionnel par le Conseil d'Etat (4bis), se heurta à l'opposition d'une partie importante de l'opinion publique flamande et provoqua la démission du gouvernement (octobre 1978).

En adoptant avec le Roi une déclaration de révision de la Constitution, les Chambres furent automatiquement dissoutes. Des élections eurent lieu le 17 décembre 1978. Les Chambres nouvelles étaient constituantes (Const., art. 131).

Après de laborieuses négociations, le premier ministre présidé par M. W. Martens fut formé en avril 1979. Son programme institutionnel distinguait une phase immédiate de réforme, réalisée par la loi créant des institutions communautaires et régionales provisoires (coordonnée le 20 juillet 1979), et une phase « transitoire et irréversible ». Celle-ci fut concrétisée par le dépôt de deux projets de loi distincts, l'un regroupant les dispositions qui devaient

(1) Annexe I à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977.

(2) Annexe à la déclaration gouvernementale du 28 février 1978.

(3) Projet de loi portant diverses réformes institutionnelles (doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/1).

(4) Il s'agit de la majorité des présences et des suffrages dans chaque groupe linguistique de chaque Chambre, combinée avec la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au sein de chaque Chambre.

(4bis) Avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur les articles 1-33 (doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/9), 34-72 (*id.*, n° 461/19), 73-92 (*id.*, n° 461/25), 93-124 (*id.*, n° 461/34), 125-145 (*id.*, n° 461/35) et sur les amendements du gouvernement à l'article 28 du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles (*id.*, n° 461/33).

être votées à la majorité spéciale, l'autre réunissant toutes celles qui ne devaient recueillir que la majorité simple : les projets de *loi spéciale* et de *loi ordinaire des régions et des communautés* (5).

L'arrêté royal du 6 juillet 1979 portant organisation provisoire des exécutifs des communautés et des régions, pris en exécution de la loi coordonnée le 20 juillet 1979, associait les *comités ministériels régionaux* « aux négociations sur les accords internationaux, l'Etat restant le seul interlocuteur sur le plan international » (6). L'article 40 du projet de loi spéciale entendait confirmer cette participation des régions à l'exercice d'une compétence du pouvoir national.

Le remaniement des projets de loi par la suppression de leurs aspects « irréversibles » provoqua de vives tensions au sein de l'équipe gouvernementale et la révocation de certains ministres bruxellois (janvier 1980). Le gouvernement ne disposait plus de la majorité des deux tiers à la Chambre des représentants. Quelques défections se produisirent alors au sein d'un groupe politique flamand, ce qui entraîna le rejet du projet de loi spéciale par le Sénat et la démission du gouvernement (avril 1980).

Sur base d'un nouvel accord de gouvernement qui gelait l'organisation de la Région bruxelloise, le second ministère Martens réussissait pourtant, quelque temps après, à faire réviser une dizaine d'articles de la Constitution (juillet 1980) et adopter les *lois spéciale et ordinaire de réformes institutionnelles* des 8 et 9 août 1980 (7).

La loi spéciale étend la compétence d'*assentiment* des conseils de communauté à de nouvelles matières dites « personnalisables » en raison de la relation linguistique qui s'établit entre un service public de caractère sanitaire ou social et ses usagers. Elle crée, au sein des communautés et des régions, des exécutifs qui doivent être *associés* aux négociations des accords internationaux, « le Roi restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution ». Du côté du littoral, elle arrête les ressorts territoriaux de la Communauté et de la Région flamandes à la laisse de basse mer; la *mer territoriale*, qui ne fait pas partie du territoire des collectivités locales riveraines, échappe ainsi à la compétence communautaire ou régionale.

Ce bref rappel historique montre que les principales dispositions légales concernant les attributions des communautés et des régions en matière internationale, longuement mûries entre 1977 et 1980, ne peuvent être comprises qu'à la lumière des travaux parlementaires antérieurs aux lois d'août 1980.

Les documents ci-dessous sont groupés en trois sections, selon les matières qu'ils traitent. Ils sont introduits par des notes historiques ou explicatives, afin d'en faciliter la compréhension, et suivis de la mention de leurs référé-

(5) Doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 260/1 et 261/1.

(6) Art. 3, § 2.

(7) *Moniteur belge*, 15 août 1980.

rences. Lorsqu'ils se rapportent non pas à une seule, mais à plusieurs questions de droit constitutionnel ou international sans qu'il ait paru possible de les morceler, ils ont été placés dans la section qui correspond à leur « centre de gravité ».

Chaque document ou groupe de documents est précédé en outre de l'énumération des principaux points de droit soulevés.

L'analyse de ces travaux préparatoires a été présentée ailleurs (8).

SECTION I. — L'ASSENTIMENT AUX TRAITES INTERNATIONAUX

La loi du 20 janvier 1978 réglant les formes de la coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis, § 2, de la Constitution, chargeait les conseils culturels d'approuver tout traité de coopération culturelle que conclurait la Belgique. Les très longs travaux préparatoires de cette loi ont été rassemblés ailleurs (9). En outre, la doctrine leur a consacré plusieurs études auxquelles nous prenons la liberté de renvoyer le lecteur (10).

La loi du 20 janvier 1978 a été remplacée par l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (11) qui reprend la même solution que sa devancière, sous réserve d'adaptations terminologiques mineures, et l'étend à la coopération dans les matières dites « personnalisables », en application de l'article 59bis, § 2bis nouveau, de la Constitution (12).

Avant de relater les débats parlementaires que suscita cette disposition en 1980 (§ 2), il convient de faire état des travaux de la Commission de la Chambre qui examina en 1978 des dispositions analogues du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles (§ 1).

§ 1. DISCUSSION DU PROJET DE LOI N° 461

REGIONS. — Conseils régionaux. — Assentiment aux traités conclus par le Roi (non). — Objections : inconstitutionnalité; primauté du droit international.

(8) Voy. nos études « Les communautés et les régions belges dans les relations internationales », cette *Revue*, 1981-1982, 53-80; « Communauté française de Belgique et relations internationales. Aspects juridiques », *Dossiers du CACEF*, Namur, novembre 1980, n° 81, pp. 15-46; Rapport belge au colloque organisé les 26 et 27 février 1982 par la Société belge de droit international sur le thème *Les Etats fédéraux dans les relations internationales* (*supra*, pp. —).

(9) Voy. la chronique de J.J.A. SALMON et M. VINCINEAU dans cette *Revue*, 1980, 433 et ss., n° 1476, pp. 677-711.

(10) J. VERHOEVEN, « Coopération culturelle et relations internationales. La loi du 20 janvier 1978 », *Dossiers du CACEF*, 1978, n° 60, pp. 16-21; du même auteur, « Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978 », *J.T.*, 1978, 373-378; Y. LEJEUNE, « L'assentiment des conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle », cette *Revue*, 1978-1979, 167-208.

(11) *Moniteur belge*, 15 août 1980, p. 9434.

(12) Inséré dans la Constitution le 17 juillet 1980 (*Moniteur belge*, 18 juillet 1980).

COMMUNAUTES CULTURELLES. — Personnalité internationale partielle. — Conseils culturels. — Compétence d'assentiment.

Un amendement présenté par le député P.H. Gendebien est à l'origine de discussions relatives à la compétence des assemblées *régionales* en matière internationale.

Président d'un parti wallon de l'opposition, M. Gendebien avait proposé d'habiliter les conseils régionaux à donner leur assentiment aux traités internationaux portant sur des matières régionales :

« L'amendement qui tend à compléter la loi du 20 janvier 1978 établit un parallélisme, en matière de traités, entre les Conseils régionaux et les Conseils culturels.

Dans l'état actuel des textes, on aboutit à cette situation curieuse : en matière régionale, les Conseils régionaux n'ont pas à intervenir dans les traités portant sur les matières régionales. Seuls les Exécutifs sont associés à la préparation des traités. En matière culturelle, c'est exactement l'inverse. Dans ce domaine, les Exécutifs n'ont pas à intervenir. Ce sont les conseils eux-mêmes qui donnent leur approbation aux traités.

Il y a là un paradoxe dont on ne voit pas l'explication. Y a-t-il des raisons politiques ou philosophiques à cette discordance dans la situation régnant en matière d'autonomie régionale et en matière d'autonomie culturelle ? Il serait intéressant de connaître l'avis du Gouvernement à cet égard. »

(rapport Anselme, Baert, De Keersmaeker, Maystadt, Vanvelthoven et Spaak sur le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles — doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/63, non publié; discussion des articles, pagination séparée, p. 235).

Il se serait agi d'ajouter à la liste des compétences régionales un 27° (nouveau) libellé comme suit :

« 27° l'assentiment à tous traités ou accords relatifs aux matières dans lesquelles le Parlement régional est compétent en vertu de la présente loi; ces traités ou accords sont présentés au Parlement régional sous la responsabilité du membre du Gouvernement régional qui a la matière concernée dans ses attributions. »

(doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/7, p. 10).

« Les présents débats sont délicats car ils visent l'hypothèse de conflit d'intérêts entre l'Etat et l'une de ses composantes, région ou communauté culturelle, lorsqu'un traité ou un accord international est relatif à une ou à des matières qui sont de la compétence d'une région ou d'une communauté culturelle.

Ce problème n'est pas totalement nouveau dans notre débat politique et dans notre législation : en effet, contrairement au commentaire de l'article 28 et au texte de l'article 28, § 1 [du présent projet] (13) le législateur national a déjà renoncé à une partie de sa compétence en matière de politique extérieure, par l'article 59bis de la Constitution et par la loi du 20 janvier 1978.

L'article 59bis dispose que les Conseils culturels peuvent régler par décret la coopération culturelle internationale.

La loi du 20 janvier 1978 règle les formes de la coopération culturelle internationale. L'article 59bis de la Constitution et la loi du 20 janvier 1978 réservent aux seuls Conseils culturels, à l'exclusion des Chambres législatives, et donc par dérogation à l'article 68 de la Constitution, le soin de donner l'assentiment législatif aux traités ou aux accords internationaux portant sur des matières culturelles.

(13) Ces documents sont reproduits *infra*, p. 530.

Les régions ne sont pas des entités qui ont une personnalité juridique internationale partielle, comme c'est le cas des communautés culturelles. Tous les travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 1978 laissent clairement apparaître que les communautés culturelles ont une personnalité juridique internationale au moins partielle (14).

Cela signifie-t-il pour autant qu'on interdit aux Régions d'être associées au double niveau de leur exécutif et de leur Conseil à certains aspects de la politique extérieure ?

Le présent projet octroie aux régions une part de souveraineté, s'exerçant à la fois *ratione loci* et *ratione materiae*.

Cette souveraineté, même si elle est partielle, est une souveraineté. Elle découle du caractère exclusif des compétences qui sont transférées aux Régions. Certes, tout pouvoir exclusif ou souverain peut être limité par les droits souverains d'autres entités égales ou supérieures. Cela n'empêche que la souveraineté régionale partielle puisse entrer en conflit, du moins en conflit d'intérêts, avec les prérogatives de la souveraineté nationale. Il est clair que l'ordonnance (15), visant une matière d'intérêt régional exclusif, peut se heurter aux normes d'un traité international lorsque celui-ci porte sur des matières régionalisées.

Or, ce traité va être négocié et ratifié par l'Etat central. Il va être soumis à l'assentiment des Chambres en vertu de l'article 68 de la Constitution et il va en tirer force de loi (16) dans l'ordre interne et acquérir de ce fait une prééminence juridique incontestable par rapport à la loi, par rapport au décret ou par rapport à l'ordonnance.

Le traité peut entraîner des conséquences budgétaires importantes pour une région et ce, dans une matière exclusivement régionale.

Par conséquent, des conflits d'intérêts ou des conflits politiques peuvent éventuellement résulter d'une telle situation.

Le caractère insuffisant de l'association des Régions à la définition de la politique extérieure incite le membre à déposer les amendements précités, en vue d'étendre les pouvoirs des régions par analogie à la situation qui prévaut en matière culturelle.

Les modifications proposées par l'orateur reprennent quasi textuellement les dispositions de la loi du 20 janvier 1978. Elles devraient permettre aux Conseils régionaux de donner leur assentiment aux traités ou accords internationaux relatifs à des matières régionales. Ces traités seraient présentés aux Conseils régionaux par le ou les Ministres qui ont la matière dans leurs attributions.

Suivant l'auteur, plusieurs objections seront certainement formulées à l'encontre de cette proposition.

1) D'abord deux objections d'inconstitutionnalité :

— l'on se réfère à l'article 68 de la Constitution, en vertu duquel les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres; la révision implicite de cet article n'a eu lieu qu'en matière culturelle (17);

— l'article 107^{quater} de la Constitution n'attribue pas aux organes régionaux le pouvoir de régler une coopération internationale ou une coopération interrégionale, alors que l'article 59^{bis}, § 2, donne, lui, explicitement aux Conseils culturels la capacité de régler la coopération culturelle internationale.

A ces deux objections, il faut, selon l'auteur, opposer les répliques suivantes :

(14) Inexact. Aussi ambigus qu'aient été les travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 1978, il est certain que les communautés culturelles n'ont jamais acquis la qualité de sujets du droit international, nonobstant l'affirmation de l'honorable parlementaire (voy. Y. LEJEUNE, article cité, cette *Revue*, 1978-1979, 167-208, pp. 192-193).

(15) Dans tous les projets de restructuration de l'Etat antérieurs à l'adoption des lois de réformes institutionnelles d'août 1980, les conseils régionaux édictaient des « ordonnances ».

(16) Lire : *son applicabilité*.

(17) Selon nous, il n'y a jamais eu « révision implicite » de l'article 68 (article cité, pp. 195-196).

a) L'amendement [...] ne vise pas à exclure l'assentiment des Chambres; il n'opère pas un transfert de la haute tutelle exercée par les Chambres sur les pouvoirs du Roi en matière internationale, transfert qui cependant a été opéré en matière culturelle.

D'autre part, l'article 68 de la Constitution est beaucoup plus limitatif qu'on ne le pense généralement. Il ne prévoit l'assentiment des Chambres que pour certains traités; l'assentiment des Conseils culturels vise, lui, tout traité ou accord portant sur les matières culturelles.

La question suivante se pose dès lors de savoir si l'assentiment des Chambres en vertu de l'article 68 exclut un assentiment complémentaire de la part d'un Parlement régional, lorsqu'un traité vise une matière relevant de la compétence exclusive de ce Parlement régional.

b) L'autre objection est tirée de la comparaison entre les articles 59bis et 107quater de la Constitution. L'article 107quater est beaucoup moins restrictif que l'article 59bis, puisque l'article 107quater n'assigne aucune limitation à la liste des matières fixées par les lois d'application, à l'exception des matières visées aux articles 23 et 59bis de la Constitution. Par contre, l'article 59bis est délibérément limitatif, puisqu'il énumère la liste des matières réservées à la compétence des Conseils culturels et charge les lois d'application de préciser cette liste de matières.

L'article 107quater n'interdit donc pas aux régions de régler, par exemple, la coopération entre les régions frontalières pour des problèmes comme l'aménagement du territoire, certains travaux d'infrastructure, des problèmes communs d'emploi dans ces régions. Si l'on refusait toute participation ou tout avis des Conseils régionaux sur ces matières, l'on serait en retrait par rapport à la situation qui prévaut en matière culturelle.

Or, après le vote de ce projet, le Conseil culturel de la communauté culturelle française pourra, par exemple, ratifier un traité qui serait conclu entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg sur le recyclage professionnel des travailleurs d'Athus-Rodange. La loi du 20 janvier 1978 s'appliquera en effet à cette nouvelle matière contenue dans l'article 73 du projet.

Va-t-on alors laisser les Conseils régionaux totalement démunis en ce qui concerne les traités portant sur les matières exclusivement régionales ?

Quant à la nature [de l'assentiment aux] traités, les opinions sont fort différentes à cet égard.

De l'avis des quatre juristes consultés par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi relatif à la coopération culturelle internationale (17bis), il résulte que l'assentiment aux traités n'est pas de nature législative (17ter).

Le rapport complémentaire (Doc. n° 878/3, 1975-1976) constate au contraire que « le pouvoir de donner son assentiment à un traité est juridiquement identique au pouvoir de voter des décrets. Ce pouvoir est donc de nature législative ».

Or, l'article 107quater et sa loi d'application donnent en quelque sorte un pouvoir législatif, opèrent un transfert du pouvoir législatif vers les régions.

Si le droit de donner son assentiment à un traité est de nature législative, on peut alors imaginer que l'article 107quater n'interdit pas aux Parlements régionaux, d'établir des normes et notamment de donner leur assentiment à des traités internationaux, puisque cet assentiment est une partie de la capacité de légiférer.

La présente loi ne pourra être considérée comme complète et définitive si elle néglige la dimension internationale de l'exercice des compétences dont elle prétend transférer la plénitude aux organes régionaux. Sinon, on risque d'aboutir soit à un

(17bis) Rapport de MM. les professeurs F. DELPEREE, K. RIMANQUE, H. VAN IMPE et A. VANWELKENHUYZEN, doc. parl., Sénat, sess. 1977-1978, n° 236/2, pp. 10-15.

(17ter) Voy. Cass., 16 janvier et 12 mars 1968, Pas., I, 625 et 874; Cass., 27 mai 1971, Le Ski, Pas., I, 886, concl. W.J. Ganshof van der Meersch.

vide juridique par l'impossibilité de réaliser des traités internationaux dans certaines matières, soit à un conflit permanent entre l'Etat central et les Etats régionaux rendant impossible la conclusion de ces traités, soit à la permanence de ces conflits lorsque les traités auront été conclus et ratifiés.

2) Une autre objection consiste à invoquer la *primauté du droit international sur le droit interne*, qu'il soit national, culturel ou régional.

Il faut, suivant l'auteur, y répondre que, même si l'on ne conteste pas la primauté du droit international, il n'en reste pas moins que celle-ci ne vise que la force respective d'un traité, d'une part, d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, d'autre part.

Mais la primauté du droit international sur le droit interne n'interdit pas pour autant à « une entité » inférieure d'un Etat d'avoir des relations extérieures, soit par l'assentiment au traité, soit par la négociation ou la conclusion de traités indépendamment du pouvoir central.

C'est déjà le cas, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 janvier 1978, en ce qui concerne les matières culturelles. On pourrait donner de nombreux exemples similaires en droit comparé : celui de la Constitution suisse (art. 9), celui des provinces au Canada, celui de la République fédérale d'Allemagne (si l'article 31 de la Loi fondamentale dispose que le droit fédéral prime le droit des Länder, l'article 32 énonce toutefois que, dans la mesure de leur compétence législative les Länder peuvent, avec l'assentiment du gouvernement central, conclure des traités avec les Etats étrangers).

Il y a environ 50 Etats fédéraux dans le monde, et 50 manières d'organiser la participation des régions des Etats fédérés ou des composantes de ces Etats à la politique extérieure.

Ensuite, M. Gendebien invoque des arguments politiques en faveur de son amendement à l'article 28 :

Le premier est la nécessité d'établir un certain parallélisme entre l'autonomie régionale et l'autonomie culturelle. Politiquement, il a toujours été entendu que les deux domaines de l'autonomie devaient être organisés, sinon de manière identique, au moins de manière semblable.

L'autre argument est qu'il serait impensable que les politiques régionales spécifiques mises en œuvre à la suite de cette loi organique puissent être amputées, limitées, voire même contredites par la conclusion de traités internationaux sans que soit requis l'assentiment complémentaire du Parlement régional concerné.

Il en va ainsi pour la politique de l'eau par exemple.

Il y a nécessité absolue de prévoir des modalités de participation des conseils régionaux à l'approbation des traités intéressant cette matière, que ce soit sous forme d'avis ou sous forme d'assentiment de la part des conseils régionaux ».

REGIONS. — Exécution des traités conclus par le Roi. — Compétence des organes régionaux. — Effet de l'assentiment des Chambres législatives nationales.

REGIONS. — Exécutifs régionaux. — Association aux négociations internationales. — Justification.

Un autre membre de la Commission a soulevé la question de l'exécution des traités qui portent sur des matières relevant de la compétence des régions.

« Un traité porte en quelque sorte une norme qui s'impose dans l'ordre interne. Mais c'est l'assentiment des Chambres qui donne force de loi à cette norme dans l'ordre interne. L'assentiment des Chambres ne suffit donc plus pour que la norme portant sur une matière régionale entraîne tous ses effets, lie les Belges et grève les budgets, au niveau des régions. Cette norme ne porte donc pas tous ses effets tant que la région n'a pas pris un certain nombre de dispositions exécutives ou législatives pour

que ce traité s'applique dans la région concernée, pour une matière d'intérêt exclusivement régional.

Le Secrétaire d'Etat (F) répond que si un traité international relatif à une matière régionale exclusive nécessite des mesures d'exécution en droit interne, ces mesures devront être prises par la région pour que ce traité puisse sortir tous ses effets. Ainsi, les dépenses qui découleraient de l'exécution du traité en droit interne devront figurer dans le budget de la région, après avoir été approuvées par le Conseil régional.

A cet égard, un membre déclare qu'il peut se présenter deux problèmes différents.

Par exemple, l'épuration des eaux relève de la responsabilité de la région. Si elle veut la réaliser, elle devra inscrire à son budget les sommes nécessaires à cette fin et son accord sera requis.

Un autre exemple : pour naviguer sur la Meuse, il faut un étiage de x mètres cubes. La région devra inscrire à son budget la somme correspondante à sa participation dans la dépense.

Est-ce que le conseil régional pourra se saisir d'un dossier, émettre un avis et l'envoyer au Gouvernement ou aux Chambres ?

Le Secrétaire d'Etat (F) répond qu'il s'agit de l'expansion économique régionale et que, dans le cadre de ses compétences, le conseil peut donner son avis.

Le conseil peut d'ailleurs toujours donner un avis de sa propre initiative.

Le Secrétaire d'Etat (N) déclare que pour mieux comprendre le point de vue du Gouvernement, il convient de lire à la page 3 (Doc. n° 461/20-II) la justification de l'amendement présenté par le Gouvernement. On y trouvera la description détaillée des matières de politique extérieure qui ne relèvent pas des compétences régionales ainsi que des précisions quant aux cas où les collèges régionaux sont associés à la préparation des négociations des traités internationaux, principalement en ce qui concerne les communautés européennes (18).

Les règlements pris au niveau européen ont une incidence beaucoup plus sensible sur la politique nationale que les autres traités.

Ces actes sont le fruit de bonnes relations internationales et les traités qui en résultent ont un véritable caractère international et sont d'origine multilatérale.

Il incombe donc au Gouvernement de respecter aussi scrupuleusement que possible la répartition des compétences prévue par le présent projet de loi et de tenir compte dans les interventions de la Belgique sur la scène internationale du fait qu'il est actuellement impossible de doter les régions de la personnalité juridique internationale (19).

Un parallèle a été établi en l'occurrence avec l'autonomie culturelle. Certains orateurs ont attiré l'attention sur la possibilité instaurée par la loi du 20 janvier 1978, qui se fonde sur la Constitution même et qui confère des compétences aux conseils culturels en matière de coopération culturelle internationale.

C'est parce que les régions ne bénéficient pas de la personnalité juridique internationale que l'article 47 a été inséré dans le projet. A cet égard, il ne faut pas perdre de vue que le gouvernement national est composé de façon paritaire et que, pendant la phase transitoire, les membres des conseils régionaux et par conséquent les membres des exécutifs régionaux ainsi d'ailleurs que les membres du gouvernement national seront tous des députés et des sénateurs qui, dans l'exercice de l'une ou l'autre fonction, seront contraints de tenir compte des intérêts dont on leur a spécifiquement confié la défense.

(18) Ce document est reproduit *infra*, p. 530.

(19) Il n'appartient évidemment pas au droit interne belge de créer des sujets du droit international (voy. notre étude précitée, pp 192-193).

La crainte que certaines normes soient imposées aux régions suite à l'approbation par les Chambres d'un traité international qui ne produirait ses effets que dans une seule région ne semble dès lors pas pleinement justifiée.

Sur le plan des compétences exclusives les régions possèdent des garanties suffisantes pour ce qui est du problème de la coopération internationale.

Ce système ne signifie pas un recul par rapport à la loi du 1^{er} août 1974, puisque celle-ci prévoyait uniquement la création de comités ministériels régionaux au sein du gouvernement national et que le pouvoir normatif demeurait du ressort des deux Chambres ».

(rapport Anselme, Baert, De Keersmaecker, Maystadt, Vanvelthoven et Spaak sur le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles — doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/63, non publié; discussion des articles, pagination séparée, pp. 131-134 et 138-140).

L'amendement de M. Gendebien fut rejeté par 26 voix contre 1 et 1 abstention (rapport précité, discussion des articles, pagination séparée, p. 72-64).

COMMUNAUTES CULTURELLES. — Projets de décret d'assentiment à un traité. — Dépôt par l'exécutif de la Communauté. — Assentiment. — Extension de la compétence du conseil culturel.

Le même commissaire avait par ailleurs suggéré d'insérer dans le projet de loi un article 85*bis* traitant notamment de l'assentiment des conseils culturels aux accords internationaux de coopération culturelle.

L'amendement sur ce point était ainsi libellé :

« [...]

» 2. L'article 1 de la loi du 20 janvier 1978 est complété, après les mots « fonctionnement des Conseils Culturels » par les mots « ainsi qu'à l'article 73 de la loi du... 1978 portant diverses réformes institutionnelles ».

» § 3. A l'article 2 de la loi du 20 janvier 1978, les mots « du Ministre » sont remplacés par les mots « du membre de l'exécutif de la Communauté culturelle ». »

(doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/7, p. 10).

« Les 2^{es} et 3^{es} paragraphes de l'amendement visent simplement à mettre en concordance la présente loi avec celle du 20 janvier 1978. L'objet de ces deux paragraphes est donc de prévoir que les Conseils culturels donneront leur approbation à tout traité portant sur des matières culturelles, non pas seulement au sens de la loi du 21 juillet 1971, mais aussi au sens de l'article 73 du présent projet. En d'autres termes - et ceci n'est pas contestable - tout traité portant sur des matières socio-culturelles, concerné par l'article 73, devra recevoir désormais l'assentiment, non pas des Chambres, mais des Conseils culturels. Il s'agit simplement d'une clarification de la législation sur ce point.

[...]

En ce qui concerne le § 2 de l'amendement, le Secrétaire d'Etat (F) est d'avis que l'objectif de son auteur est déjà parfaitement rencontré par le présent projet, puisque l'article 73 de celui-ci modifie la loi du 21 juillet 1971, à laquelle il est fait référence dans la loi du 20 janvier 1978, en y incluant les matières « personnalisables ».

Les traités relatifs à ces matières devront donc recevoir l'assentiment des Conseils culturels, et d'eux seuls.

[...]

Le Secrétaire d'Etat (N) estime que la redistribution du pouvoir politique aura pour conséquence le regroupement des matières culturelles, qui sont actuellement réparties entre différents départements. Les membres intéressés de l'exécutif devront rendre des comptes concernant les traités conclus.

Le Secrétaire d'Etat (N) ajoute que le dernier paragraphe de l'amendement pourrait utilement être pris en considération. La modification proposée ne nous paraît toutefois pas nécessaire si l'on se réfère à l'explication qui vient d'être fournie.

Le Secrétaire d'Etat (N) souligne qu'en ce qui concerne la responsabilité politique devant un organe législatif, Ministres et Secrétaires d'Etat (membres d'un exécutif communautaire) sont égaux : cette précision est nécessaire du fait que dans l'article 2 de la loi du 20 janvier 1978 on parle seulement de « Ministre ».

Un membre estime toutefois préférable de retenir le § 3 de l'amendement : cela permettrait d'éviter des confusions ultérieures et constituerait encore la confirmation de l'explication donnée par les Secrétaires d'Etat. »

(rapport Anselme, Baert, De Keersmaecker, Maystadt, Vanvelthoven et Spaak, précité, pp. 235-236 et 238).

Les paragraphes 2 et 3 de l'amendement furent rejetés par 22 voix contre 2 et 1 abstention. Cependant, un amendement de M. Coens prévoyant le remplacement de l'article 2 de la loi du 20 janvier 1978 fut adopté par 21 voix et 4 abstentions. Il insérait dans le titre II du projet de loi n° 461 un chapitre nouveau qui était ainsi conçu :

« CHAPITRE III

Modification de la loi du 20 janvier 1978 réglant les formes
de la coopération culturelle internationale

Art. 84

(orig. art. 85bis nouveau)

L'article 2 de la loi du 20 janvier 1978 réglant les formes de la coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis, § 2, de la Constitution, est remplacé par la disposition suivante :

« Les traités visés à l'article 1^{er} sont présentés au Conseil culturel compétent sous la responsabilité des membres de l'exécutif de la Communauté culturelle qui ont la matière concernée dans leurs attributions. »

§ 2. DISCUSSION DE LA LOI SPECIALE DE REFORMES INSTITUTIONNELLES

COMMUNAUTÉS ET RÉGIONS. — Conseils de communauté et conseils régionaux. — Assentiment aux traités conclus par le Roi.

L'exposé des motifs de l'article 15 du projet de loi qui allait devenir l'article 16 de la loi du 8 août 1980 est assez laconique :

« Cet article reprend dans deux paragraphes les deux articles de la loi du 20 janvier 1978 réglant les formes de la coopération culturelle internationale, qui est abrogée à l'article 90 du présent projet.

Ceci se fait étant entendu que la réglementation y comprise est élargie aux matières personnalisables, en application de l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, tel que proposé par le Gouvernement, et que les dénominations y utilisées sont adaptées à la dénomination utilisée dans le présent projet. »

(doc. parl., Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 40).

Consultée selon la procédure d'urgence, la section de législation du Conseil d'Etat n'eut pas le temps d'examiner l'article en projet.

Au cours de la discussion en commission sénatoriale, l'opposition tenta de faire attribuer aux *conseils régionaux* la compétence d'assentiment déjà reconnue aux conseils culturels, désormais appelés « conseils de communauté » :

« L'amendement suivant est déposé :

« Au § 1^{er} de cet article, insérer un deuxième alinéa, libellé comme suit :

« De même, les traités ou accords relatifs à la coopération dans les matières visées à l'article 6 de la présente loi sont soumis à l'assentiment des Conseils des régions. »

Il est justifié comme suit :

« Il est normal que l'assentiment des Conseils régionaux soit requis dans les matières pour lesquelles ils sont désormais compétents. »

Le Premier Ministre rappelle que la participation des Régions à la préparation et à la négociation des accords internationaux est réglée par l'article 79 du présent projet (20).

L'amendement est rejeté par 17 voix contre 1 et une abstention. »

(*rapport André-Pétry — doc. parl., Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, p. 230*).

En revanche, une modification de forme fut apportée au § 2 qui disposait initialement : « les traités visés au § 1^{er} sont présentés au Conseil compétent sous la responsabilité des membres de l'Exécutif qui ont la matière concernée dans leurs attributions ».

« Le même auteur dépose l'amendement suivant :

« Au § 2 de cet article, supprimer les mots après le mot « compétent » et les remplacer par les mots « par l'Exécutif de la communauté ». »

Il est justifié comme suit :

« Le texte gouvernemental est insolite et rompt avec le principe traditionnel de la solidarité ministérielle. »

Le Premier Ministre marque son accord sur cet amendement.

Il est adopté à l'unanimité des 17 membres présents. »

(*rapport précité, loc. cit.*).

COMMUNAUTES. — Conseils. — Compétence d'assentiment. — Portée. — Inconstitutionnalité ?

REGIONS. — Conseils régionaux. — Compétence d'assentiment (non).

En séance publique du Sénat, on aborda les questions suivantes : constitutionnalité de l'octroi aux conseils de communauté du droit d'assentiment (MM. De Meyer et De Bondt); interprétation des termes « traité ou accord » ainsi que de l'énumération des matières qui font l'objet de ces conventions internationales (M. Lagasse); octroi du droit d'assentiment aux conseils régionaux (MM. S. Moureaux et Bonmariage).

(20) Voy. les travaux préparatoires de cet article *infra*, p. 549 et ss.

« De heer De Meyer. — Mijnheer de Voorzitter, Heren Ministers, Dames en Heren, ik kan zeer bondig zijn op dit late uur.

Dit artikel is ongrondwettig, zoals ook ongrondwettig is de wet van 20 januari 1978, waarvoor het in de plaats komt.

Dit artikel doet afbreuk aan de bevoegdheden van de Koning en van het nationale Parlement met betrekking tot het buitenlands beleid : het kan niet worden aangewend voordat een wijziging van artikel 68 van de Grondwet dat toelaat.

Dit is reeds gezegd in het advies dat de Raad van State destijds heeft uitgebracht over het ontwerp van wet waaruit die wet van 20 januari 1978 is gegroeid.

[...]

M. Lagasse. — Monsieur le Président, chers collègues, mon intervention dans la discussion générale de l'article 16 peut être très brève.

En effet, il s'agit essentiellement d'incorporer dans cette loi spéciale - très spéciale du reste ! - les dispositions de la loi du 20 janvier 1978, qui a fait l'objet, au cours des années antérieures, de très longs débats au Sénat. Il me paraît, dès lors, inutile de rouvrir ici ces amples discussions concernant la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité de cette loi, mais je poserai deux questions qui ont pour objet de déterminer, le plus clairement possible, le champ d'application de ladite disposition.

On me rétorquera peut-être qu'à cet égard, aussi, le texte adopté le 20 janvier 1978 avait été largement débattu. Mais il importe de profiter de l'expérience acquise depuis plus de deux ans, et on peut, soit par la voie d'amendement, soit par une déclaration non équivoque, essayer de lever des hypothèques et de mettre fin à de possibles contestations.

Je relève tout d'abord qu'au § 1^{er} de l'article 16, les auteurs du projet font mention de « l'assentiment à tout traité ou accord relatif à la coopération... ». On a pu parfois constater que d'aucuns voulaient donner aux mots « traité » et « accord » une interprétation restrictive alors que, pourtant, ces termes sont précédés de l'adjectif indéfini « tout ».

Pour nous, il ne s'agit pas seulement de conventions internationales bilatérales, mais aussi des instruments qui intéressent plusieurs Etats, quel qu'en soit le nombre : 3, 6, 9, ..., dans le cadre européen, par exemple. Des le moment où ils ont pour objet, sous une forme ou sous une autre, des matières culturelles, ils doivent être considérés comme entrant dans le champ d'application de l'article 16. On ne voit pas pourquoi on limiterait cette compétence aux traités bilatéraux. Je souhaiterais cependant que le gouvernement confirme cette interprétation.

Quand aux matières qui font l'objet de ces traités ou accords et qui, à ce titre, devraient être soumis à l'assentiment du Conseil français, du Conseil flamand ou éventuellement des deux parce que l'un et l'autre seraient concernés, je voudrais prévenir toute contestation qui pourrait naître de la nouvelle formulation qui nous est présentée aujourd'hui. A l'article 59bis, § 2, vous vous rappellerez que, dans la rédaction de 1970 il est envisagé successivement la triple compétence du conseil culturel : 1^o les matières culturelles telles qu'elles sont explicitées par une loi votée à majorité spéciale; 2^o l'enseignement à l'exclusion de... et enfin 3^o la coopération entre les communautés culturelles et la coopération internationale — c'est-à-dire les traités ayant pour objet des matières culturelles. Depuis 1970-1971, de nombreux auteurs ont eu l'occasion de montrer que les matières culturelles traitées dans ces conventions internationales et justifiant l'intervention des conseils culturels, n'étaient pas définies par référence à l'énumération prévue pour l'application du 1^o. L'ancien ministre Fernand Dehousse avait écrit à ce sujet des commentaires que personne ne doit oublier (21). Les matières culturelles, sur le plan international, devaient être entendues beaucoup plus largement que sur le plan interne, il ne fallait pas, à ce sujet, se

(21) F. DEHOUSSE, F. DELPEREE, J. VERHOEVEN et P. TONNEAU, « Les communautés culturelles et les relations internationales », *Dossiers du CACEF*, 1974, n° 20.

référer à la loi du 21 juillet 1971. De fait, celle-ci énonce une liste de matières réputées culturelles sur le plan interne et est forcément limitative. Or, je constate que dans le texte qui nous est proposé aujourd'hui à l'article 16, on se réfère au 1° et au 2° de l'article 59bis. Vous me direz sans doute qu'aujourd'hui, en vertu de l'article 4 de notre loi spéciale, l'énumération des matières culturelles sera complétée, et qu'au surplus on se réfère également aux matières personnalisables... C'est vrai. Il n'empêche qu'il y a un changement de technique légistique, et ceci pourrait éventuellement amener certains commentateurs à plaider pour une interprétation restrictive. Je voudrais éviter qu'en aucune façon on puisse dire que les changements de rédaction conduisent à une interprétation plus stricte que celle qui a été admise jusqu'à présent. Si le gouvernement veut faire une déclaration dans le sens que je lui suggère, nous n'aurions pas à déposer un amendement sur ce point. (*Applaudissements sur les bancs du FDF-RW*).

M. le Président. — La parole est à M. Philippe Moureaux, ministre.

M. Ph. Moureaux, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles. — Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, les Chambres ont déjà répondu au problème de l'inconstitutionnalité en votant la loi du 20 janvier 1978 et en considérant qu'il y avait une habilitation à ce type de règlement dans l'article 59bis de la Constitution.

Il est évident que c'est également au départ de cette habilitation, qui figure au 59bis, que les exécutifs externes pourront, eux aussi, régler ce genre de problème.

En ce qui concerne le problème que vient de poser M. Lagasse, je crois pouvoir le rassurer. En effet, le changement mineur de rédaction ne modifie en rien l'interprétation à donner aux textes, et lorsque l'on parle de traités ou d'accords, on ne se limite pas à des traités bilatéraux.

De heer De Bondt. — Dat is geen ernstig antwoord. Dat artikel 59bis, § 5, is gewijzigd, betekent niet dat artikel 68 van de Grondwet gewijzigd is.

M. Ph. Moureaux, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles. — C'est ce que le Parlement a décidé en janvier 1978.

M. le Président. — Plus personne ne demandant la parole dans la discussion de l'article proprement dit, nous passons à l'examen de l'amendement que voici, proposé par MM. Serge Moureaux et Bonmariage :

Au § 1^{er} de cet article, insérer un deuxième alinéa, libellé comme suit :

« Les traités ou accords relatifs à la coopération dans les matières visées à l'article 6 de la présente loi sont soumis à l'assentiment des conseils des régions. »

La parole est à M. Bonmariage.

M. Bonmariage. — Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, il se fait tard et je constate qu'aucun amendement n'a été accepté aujourd'hui. Je vais dès lors essayer de vous convaincre d'adopter celui que je vous sou mets maintenant. Je vous en explique la portée.

Il est, en effet, très clair que tant pour les communautés que pour les régions, la possibilité de gérer au niveau international, les compétences désormais attribuées aux communautés et aux régions, est capitale.

Certes, l'article 68 de la Constitution n'a pas été soumis à révision et a souvent été interprété comme réservant exclusivement au Roi la capacité de conclure les traités. Cet article 68 prévoit que : « le Roi fait les traités de paix, les traités d'alliance et les traités de commerce. »

La Constitution ne fait état que de ces trois types de traités.

Il est exact que l'article 59bis a été considéré par certains comme modifiant implicitement l'article 68 mais on eût pu imaginer qu'il n'était pas nécessaire d'avoir recours à une modification implicite pour que la conclusion de traités, qui ne soient pas des traités de paix, d'alliance ou de commerce, puisse être transférée aux communautés ou aux régions.

L'article 16 propose d'accorder aux communautés le pouvoir d'approuver les traités relatifs aux matières culturelles. Cet article dispose explicitement que désormais les conseils de communauté seront habilités à donner leur assentiment pour les traités concernant les matières pour lesquelles les communautés seront désormais compétentes.

Nous proposons de donner aux régions et aux conseils régionaux la même capacité d'approuver les traités dans les matières prévues à l'article 6, qui sont désormais de la compétence des régions. Il faut, en effet, se rappeler que lors de la dernière révision de la Constitution, il y a une dizaine d'années, il existait un équilibre entre le pouvoir des communautés et celui des régions. Il n'y a, à mon sens, pas de raison fondamentale, dès l'instant où l'on n'applique pas l'article 68 de la Constitution aux communautés, de vouloir l'appliquer strictement aux régions.

Dans ce domaine, je songe par exemple - ceux qui suivent les activités du Benelux la connaissent - à la proposition d'une convention en matière d'aménagement du territoire. A partir de là, on comprend toute l'importance que doivent attacher les régions à être maîtresses des relations internationales en ce qui concernera désormais leurs compétences.

J'espère donc que le Sénat adoptera cet amendement. (*Applaudissements sur les bancs du FDF-RW*).

M. le Président. — La parole est à M. Ph. Moureaux, ministre.

M. Ph. Moureaux, ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles. — Monsieur le Président, comme j'ai eu l'occasion de le dire lors de la discussion générale, c'est en vertu de l'article 59bis qu'est réglée ici la coopération internationale en matière culturelle.

Nous estimons qu'en cette matière il n'y a pas d'habilitation constitutionnelle pour les matières régionales. C'est pourquoi nous avons réglé cette question par un autre dispositif, qui n'est évidemment pas équivalent, à l'article 81 du projet. Nous demandons le rejet de cet amendement.

M. le Président. — Nous passons au vote sur l'amendement de M. Serge Moureaux et consorts.

Wij gaan over tot de stemming over het amendement van de heer Serge Moureaux c.s.

— Il est procédé au vote nominatif.

Er wordt tot naamstemming overgegaan.

144 membres sont présents.

144 leden zijn aanwezig.

132 votent non.

132 stemmen neen.

12 votent oui.

12 stemmen ja.

En conséquence, l'amendement n'est pas adopté.

Derhalve is het amendement niet aangenomen. »

(*Ann. parl., Sénat, 23 juillet 1980, pp. 2470-2471*).

L'article 16 fut adopté par 133 voix contre 1 (M. De Meyer) et 4 abstentions (*id.*, p. 2472).

REGIONS. — Conseils régionaux. — Compétence d'assentiment (non).
COMMUNAUTES. — Coopération culturelle internationale. — Portée de l'article 59bis, § 2, 3^e de la Constitution.

Quant au rapport de la Commission de la Chambre, il comporte également quelques échanges de vue sur l'assentiment des conseils régionaux et le sens

de la « coopération culturelle internationale » assignée à la compétence des conseils de communauté.

« Un membre demande pourquoi l'on instaure en ces matières un statut inférieur pour la Région par rapport à la Communauté.

Un membre estime que, pour l'exercice d'un certain nombre de compétences régionales, les contacts et les traités internationaux sont extrêmement importants, par exemple en matière de protection et de conservation de la nature. Or, l'article 16 n'est malheureusement pas applicable à ces matières, puisque celles-ci ne figurent pas, ainsi qu'il conviendrait pourtant, dans la liste des matières culturelles. Le Ministre répond que l'article 81 s'applique à ces matières.

[...]

Le Ministre réplique que le régime n'est pas le même pour les matières régionales et pour les matières culturelles; la Constitution n'autorise pas les Régions à conclure des accords internationaux, tandis que la coopération culturelle internationale est fondée sur l'article 59bis de la Constitution. En ce qui concerne les matières régionales, il ne s'agit pas d'un transfert mais d'une association à la décision en la matière.

En ce qui concerne l'enseignement, il y a un transfert de compétences dans la mesure où il s'agit de matières traitées par les Conseils de Communauté.

Un membre fait remarquer que l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution accorde aux Conseils culturels le droit de régler la coopération culturelle internationale par voie de décret. Pourquoi n'est-il question à l'article 16 que de « l'assentiment » aux traités ou accords ?

[...]

Un membre souligne que l'article 16 ne vise que les traités qui nécessitent l'intervention du législateur. L'Exécutif communautaire a-t-il la possibilité, pour sa propre Communauté, de conclure des traités dans des matières culturelles ? Ne peut-on considérer que l'article 68 de la Constitution est implicitement modifié ?

Le Ministre confirme que telle est la thèse du Gouvernement (22).

M. Defosset propose (Doc. n° 627/8-1) d'insérer au § 1, un deuxième alinéa, libellé comme suit :

« Les traités ou accords relatifs à la coopération dans les matières visées à l'article 6 de la présente loi sont soumis à l'assentiment des Conseils des Régions. »

L'amendement est rejeté par 18 voix contre 2 et 1 abstention.

L'article 16 est adopté par 17 voix et 4 abstentions. »

(rapport le Hardy de Baulieu - De Grève — doc. parl., Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, pp. 127-128).

COMMUNAUTES. — Coopération culturelle internationale. — Portée de l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution.

REGIONS. — Conseils régionaux. — Compétence d'assentiment (non).

COMMUNAUTES ET RÉGIONS. — Répartition des compétences en matière internationale.

En séance publique de la Chambre, deux orateurs : MM. Verroken et Persoons, attirèrent l'attention de l'Assemblée sur « la grande différence de

(22) Inexact. Il n'a jamais été contesté que l'article 59bis, § 2, 3°, ne déroge pas à l'alinéa 1er de l'article 68. Ni les communautés, ni les régions ne sont habilitées à conclure des traités. Le *treaty-making power* reste, en Belgique, aux mains du Roi (voy. notre étude précitée, pp. 92-193). En ce sens, voy. *infra*, pp. 541 et ss.

situation entre les régions et les communautés », l'assentiment aux traités étant réservé aux conseils de communauté.

« De heer Verroken (*op het spreekgestoelte*). — Mijnheer de Voorzitter, Mijnheer de Eerste Minister, Dames en Heren, ik wens een kleine suggestie te doen voor de dag dat dit ontwerp aan een grote revisie zal worden onderworpen. Het is toch vanzelfsprekend dat een nieuwe wagen na een zeker aantal kilometer aan een grote revisie wordt onderworpen.

Wij constateren dat twee artikelen de relatie van de nieuwe raden en de executieven tegenover het buitenland met name artikel 16 en 81 voor de culturele materies zullen zij zelf handelen, over de persoonsgebonden en territoriale gebeurt de onderhandeling nakomen. Tot mijn spijt werden ondergebracht dat een paar onderwerpen niet bij de culturele materies werden ondergebracht, al was het maar omwille van het aspect naar de internationale verdragen toe. Een treffend voorbeeld geldt de milieuzorg, natuurbescherming en natuurbehoud, omdat deze materies in enorme mate aan buitenlandse verdragen zijn onderworpen. De formulering en de ratificering hiervan en de onderhandelingen daarover, blijven altijd aan de bevoegdheid van de executieve en de raad onttrokken. Daar is geen kans op verandering wegens het feit dat artikel 107^{quater} van de Grondwet niet en wellicht nooit voor herziening vatbaar zal worden verklaard.

De enige oplossing bestaat erin dat wij tenminste milieuzorg, natuurbehoud en natuurbescherming in de rubriek van de culturele materies te vermelden. Ik herhaal dat dit slechts een suggestie is en geen amendement.

M. le Président. — La parole est à M. Persoons.

M. Persoons. — Monsieur le Président, Monsieur le Premier Ministre, l'article 16 organise une partie de la réponse à une partie du problème posé par les compétences internationales des communautés.

Ces communautés peuvent intervenir de deux manières. Tout d'abord, à travers un traité passé entre l'Etat belge et des Etats étrangers. La nature et les procédures de l'assentiment des communautés à des traités ou accords relatifs à la coopération dans les matières visées à l'article 59^{bis} sont réglées par le paragraphe 1^{er}. Mais les communautés ont aussi un droit direct d'intervenir dans la coopération culturelle internationale. Ce droit méritait d'être explicité. Il a donné lieu à beaucoup de contestations, puisqu'on lui a opposé l'article 68 et que l'on a dû finalement, sur un avis du Conseil d'Etat, assez favorable au point de vue des communautés, organiser un commissariat aux relations culturelles internationales, dans l'une et l'autre des communautés, à peu près sur le même modèle.

Cette technique du commissariat est une modalité d'application faible de la compétence de coopération culturelle internationale reconnue au Conseil des communautés par l'article 59^{bis} dès 1970.

Sur ce point je voudrais savoir pourquoi l'on n'a pas saisi l'occasion de l'article 16 pour être plus affirmatif et donner ainsi la principale compétence internationale aux Conseils de communautés, celle de traiter directement, et pas seulement de donner un assentiment aux traités négociés d'Etat à Etat.

Je terminerai en faisant remarquer sur ce point la grande différence de situation entre les régions et les communautés. La région n'a pas de compétence internationale.

C'est aussi l'occasion de souligner le danger de mêler les matières communautaires et régionales. Avec assez d'adresse la Communauté flamande pourra faire dans certaines matières ce que la région wallonne ne pourra pas faire, le pouvoir régional étant dépourvu de cette compétence internationale. »

(*Ann. parl., Ch., 4 août 1980, p. 3208*).

A ces suggestions, à ces questions, il ne fut pas répondu. Quant à l'amendement déposé par M. Defosset :

« Compléter le § 1^{er} par un second alinéa, libellé comme suit :

« Les traités ou accords relatifs à la coopération dans les matières visées à l'article 6 de la présente loi sont soumis à l'assentiment des conseils des régions »,

il fut rejeté par 163 voix contre 14 et 3 abstentions. L'article 16 fut adopté par 159 oui et 18 abstentions (*Ann. parl., Ch., 4 août 1980, p. 3238*).

SECTION II. — L'ASSOCIATION AUX NEGOCIATIONS INTERNATIONALES

L'article 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 dispose que « dans les matières qui relèvent de la compétence du conseil, son exécutif est associé aux négociations des accords internationaux, le Roi restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution ». Dans sa généralité, cette disposition garantit aux exécutifs communautaires comme aux exécutifs régionaux le droit de participer à la préparation des traités qui concernent leur communauté ou leur région.

Initialement, le Pacte communautaire ne prévoyait que l'association des exécutifs *des régions* « à la préparation des négociations des traités internationaux portant sur des matières qui relèvent exclusivement de (leur) compétence » (point n° 98). Les milieux politiques semblaient considérer que la loi du 20 janvier 1978 réglant les formes de la coopération culturelle internationale autorisait les conseils culturels à exercer des compétences implicites touchant à la *conclusion* d'accords culturels (23).

Déjà sous l'empire de la loi du 1^{er} août 1974 *créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution*, certains ministres à compétence régionale devaient être consultés ou associés aux négociations internationales en matière de remembrement, de forêts, de chasse, de pêche, de conservation de la nature et de politique de l'eau. L'article 7 de l'arrêté royal du 28 février 1975 délimitant, parmi les attributions du ministère de l'Agriculture, les matières où une politique régionale différenciée se justifie en tout ou en partie portait :

« Les relations internationales en matière de remembrement, de forêts, de chasse, de pêche et de conservation de la nature sont de la compétence du Ministre de l'Agriculture après consultation des Ministres et Secrétaires d'Etat régionaux concernés. »

L'article 5 de l'arrêté royal du 10 septembre 1975 délimitant, parmi les attributions des ministères de la Santé publique et de la Famille, de l'Agriculture, des Travaux publics et des Affaires économiques, les matières relevant de la politique de l'eau où une politique régionale différenciée se justifie en tout ou en partie disposait pour sa part :

(23) Voy. la note 31 de notre étude précitée (p. 173) et la réfutation de cette assertion en pp. 192 et 193.

« Pour toutes les matières énumérées aux articles précédents :

[...]

2° Le Ministre ou Secrétaire d'Etat ayant la politique régionale de l'eau dans ses attributions est associé aux négociations internationales et frontalières concernant directement la région; s'il prend lui-même l'initiative de négociations sur des problèmes frontaliers, le ou les Ministres à compétence nationale concernés doivent être associés.

Cette disposition ne modifie en rien les attributions du Ministre des affaires étrangères en matière de relations internationales. »

§ 1. DISCUSSION DU PROJET DE LOI N° 461

REGIONS. — Exécutifs régionaux. — Association aux négociations internationales. — Justification. — Autres rapports avec l'étranger.

ETAT CENTRAL ET REGIONS. — Répartition des compétences en matière internationale.

C'est pour régler cette question de façon globale que le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles comportait un article 47, libellé comme suit :

« Le Collège [exécutif régional] est associé à la préparation des négociations des traités internationaux portant sur des matières visées à l'article 28, § 2. »

En voici l'exposé des motifs :

« Déjà reconnu par la Cour de Cassation en son arrêt du 27 mai 1971 (cfr. conclusions du Procureur général Ganshof van der Meersch, J.T., 1971, page 471), le principe de la primauté du droit international sur le droit interne aurait dû être introduit dans la Constitution lors de la précédente révision de la Constitution sous forme d'un article 107bis.

Mais alors qu'un accord paraissait acquis, la dissolution des Chambres interrompait les travaux du Constituant (cfr. de Stexhe, *La révision de la Constitution belge 1968/1971* - Larcier 1972, page 244 et suivantes).

En dépit de cet « accident constitutionnel », le principe de la primauté du droit international ne soulève à l'heure actuelle plus de controverse. Il est dès lors évident que les traités s'imposeront aux régions.

Cependant, les régions qui exercent des compétences législatives à l'exclusion de tout autre pouvoir ne disposent pas de la personnalité juridique internationale qui leur permettrait de négocier et de conclure, dans les limites de leurs compétences matérielles, des traités ou accords internationaux. Le Roi reste donc seul habilité à négocier et conclure des traités.

Le présent article a pour objet de permettre à des représentants autorisés de la région d'être associés à la préparation des négociations des traités et actes internationaux portant sur des matières qui relèvent de la compétence exclusive des régions.

Il convient d'ailleurs de noter que la région continuera à exercer son pouvoir législatif dans les domaines où un traité international aura été conclu. »

(*doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/1, pp. 16-17*).

Toutefois, les relations internationales devaient demeurer du ressort exclusif de l'autorité centrale. Aux termes d'un amendement déposé par le gouvernement :

« Art. 28. § 1. Ne constituent pas des matières d'intérêt régional pour l'application du présent article :

[...]

2° la politique extérieure, en ce compris la représentation dans les Etats étrangers et auprès des organisations internationales de droit public ou de droit européen; »

Le gouvernement justifiait son texte comme suit :

« Relèvent de la compétence exclusive du pouvoir national toutes les relations bilatérales et multilatérales de l'Etat belge avec des pays étrangers, des organisations de droit public international et les Communautés européennes.

La région, ne disposant pas de la personnalité juridique internationale, ne peut donc négocier ni conclure des traités internationaux. Le Roi reste seul habilité à exercer cette compétence et les traités continueront à être soumis à l'assentiment des Chambres lorsqu'ils répondent au prescrit constitutionnel de l'article 68.

Toutefois, en vertu de l'article 47 du projet, les collèges régionaux seront associés à la préparation des négociations des traités internationaux portant sur des matières relevant de la compétence exclusive des Conseils régionaux.

Dans le même esprit, les collèges exécutifs seront consultés avant que le Gouvernement arrête sa position lors de l'élaboration, par les Communautés européennes, d'une norme relative à des matières qui relèvent de la compétence exclusive des Conseils régionaux.

En effet, si la norme de droit international ou européen s'impose à la région de la même manière qu'elle s'imposait aux organes nationaux avant l'entrée en vigueur du présent projet, il n'en résulte pas un dessaisissement dans le chef des organes régionaux de la compétence sur la matière concernée.

L'insertion de la politique extérieure parmi les matières ne pouvant être considérées comme d'intérêt régional n'exclut pas les contacts de la région avec des personnes juridiques étrangères, autres que ceux qui ont trait aux Traités et Accords visés à l'article 68 de la Constitution, sans, bien sûr, que ces contacts puissent compromettre la politique extérieure de la Belgique.

Dans le respect des normes internationales, la région peut également encourager ces activités de personnes ou entreprises situées sur son territoire et qui sont dirigées vers l'étranger, comme l'exportation.

Les deux éventualités qui viennent d'être évoquées se situent donc soit dans le domaine des compétences exclusives, lorsqu'elles ont un lien direct avec une des matières visées à l'article 28, second paragraphe, soit dans le domaine des compétences concurrentes en l'absence de ce lien direct. » (24).

(*doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/20, p. 3*).

« a) Un amendement déposé par MM. Gendebien et Moreau tend à réserver simplement à l'Etat central les aspects nationaux des relations extérieures. L'un des auteurs se réfère au commentaire du Gouvernement sur ce point.

Le premier type de relations que les régions peuvent avoir à l'extérieur sont des contacts avec des personnes juridiques étrangères, contacts autres que ceux qui ont trait aux traités et accords visés à l'article 68 de la Constitution.

Ces contacts concernent en fait tout type de relations qui n'aboutissent pas directement à la conclusion d'un traité visé à l'article 68, c'est-à-dire toute négociation internationale et aussi toute négociation aboutissant à un traité non visé à l'article 68, puisque ceux qui sont visés à l'article 68 sont de trois catégories : les traités de

(24) A la suite du Pacte communautaire, le projet de loi n° 461 organisait en effet un domaine de compétences concurrentes dont l'idée fut ultérieurement abandonnée.

commerce, ceux qui pourraient grever l'Etat et ceux qui lient individuellement des Belges.

En second lieu, la région peut encourager des activités de personnes ou d'entreprises, et notamment des activités d'exportation. Ce sont des relations extérieures.

L'orateur estime qu'il serait plus conforme à l'esprit même du commentaire du Gouvernement et aussi à la dynamique du projet de loi de ne parler que des aspects nationaux des relations extérieures en ce qui concerne l'Etat, étant entendu que les communautés et les régions sont compétentes respectivement pour les aspects communautaires et régionaux des relations extérieures.

Un autre membre enchaîne sur cette déclaration en soulignant qu'en cours des négociations au palais d'Egmont, il a été clairement établi entre les négociateurs que les régions, bien que ne jouissant pas de la personnalité juridique internationale, ont le droit, en vue de tirer parti des compétences qui leur sont attribuées, de nouer des contacts internationaux et de créer des établissements à l'étranger si elles l'estiment opportun et utile.

Bien que les régions ne puissent donc conclure de traités, elles peuvent, en vue de promouvoir les intérêts qui leur sont confiés, opérer à l'étranger en qualité d'organismes existants et d'institutions publiques ayant une mission bien définie ainsi que certaines compétences.

Le Secrétaire d'Etat (F) s'est référé aux commentaires du Gouvernement concernant la compétence exclusive du pouvoir national pour toutes les relations bilatérales et multilatérales de l'Etat belge avec des pays étrangers, des organisations de droit public international et les Communautés européennes.

Cela n'exclut cependant pas que les régions puissent avoir, avec des personnes juridiques étrangères, des contacts autres que ceux qui ont trait aux traités et accords visés à l'article 68 de la Constitution, mais sans, bien entendu, que ces contacts puissent compromettre la politique extérieure de la Belgique.

L'amendement a été rejeté par 20 voix contre 5 et 2 abstentions.

b) M. Poma a déposé un amendement tendant :

1. à préciser que les Affaires étrangères, y compris le Commerce extérieur et la Coopération au Développement, restent nationales (Doc.n° 461/III, I, A, 2);

2. à confier aux régions les aspects régionaux de la politique d'exportation (Doc. n° 461/37-III, II, C, avant-dernier alinéa).

Un membre fait observer au sujet de cet amendement qu'en fait, il limite la compétence des régions en matière de politique d'exportation, puisqu'il existe pour elles une possibilité implicite de nouer des contacts également en dehors de leur territoire pour toutes les matières pour lesquelles elles sont compétentes.

En ce qui concerne la seconde partie de l'amendement, le Secrétaire d'Etat (N) a répondu que si le § 2 attribue aux régions une compétence en matière de coopération au développement économique régional, il est évident qu'elles prendront toutes les mesures nécessaires en vue de promouvoir la coopération en question. A cette fin, des contacts avec l'étranger peuvent être intéressants, sinon absolument nécessaires.

En matière de coopération au développement, le Secrétaire d'Etat (N) a signalé qu'en effet ce domaine relève des Affaires étrangères et n'est donc pas d'intérêt régional. Mais la question de savoir si la coopération au développement doit être réglée par la loi ou le décret dépend de la matière traitée. Ce sujet sera abordé lors de la discussion de la teneur de cette politique. Car, si cette teneur doit être ramenée aux compétences exclusivement confiées aux communautés, ces dernières peuvent, en matière de coopération au développement, mener leur politique à l'étranger en vertu des compétences qui leur sont attribuées dans ce domaine par la Constitution et par la loi du 20 janvier 1978.

L'amendement a été rejeté par 20 voix contre 6.

c) M. Verroken a proposé d'exclure les matières qui sont réservées aux régions et aux communautés culturelles (Doc. n° 461/38-II, I).

Il demande pourquoi on ne laisse pas la possibilité aux régions de disposer de leur représentation dans nos ambassades et nos consulats.

Une seconde préoccupation du membre est que les Flamands puissent s'affirmer en matière de coopération au développement.

L'amendement a été rejeté par 15 voix contre 5 et 5 abstentions.

d) Un membre évoque les traités internationaux se rapportant à des compétences exclusives de la région, qui grèvent l'Etat et par conséquent doivent recevoir l'assentiment des Chambres en vertu de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution. Il demande sur quels critères seront ventilées les dépenses à charge des budgets régionaux et si les régions devront trouver dans leur budget propre les ressources nécessaires à supporter ces engagements ou si l'Etat central augmentera en conséquence la dotation régionale.

En outre, que se passe-t-il si un Conseil régional refuse d'approuver le crédit, inscrit au budget régional, correspondant aux dépenses nécessaires pour l'application du traité international qui a été voté par les Chambres ?

D'autre part, le § 2 de l'article 28 fait entrer dans la compétence régionale des matières faisant actuellement - et certainement dans l'avenir - l'objet de directives à prendre au niveau du Conseil des Ministres de la Communauté européenne.

Actuellement, il en est ainsi, par exemple pour les forêts, la tenderie et la préservation des eaux de surface.

Quelle sera la procédure suivie pour faire valoir les intérêts spécifiques des régions du pays lors des discussions du Conseil des Ministres des Communautés européennes ?

Il demande en outre quelle sera la procédure suivie pour la promotion des intérêts spécifiques des régions :

- vis-à-vis du Conseil des Ministres des Communautés européennes lors des décisions en politique industrielle, énergétique, régionale, sociale et d'échanges commerciaux dans le cadre de la politique commerciale communautaire :

- vis-à-vis de la Commission des Communautés européennes pour ce qui concerne l'octroi des interventions du Fonds social européen et du Fonds européen de Développement régional.

Le Secrétaire d'Etat (F) a rappelé le teneur de l'article 47 du projet, en vertu duquel le Collège régional est associé à la préparation des négociations des traités internationaux portant sur des matières visées à l'article 28, § 2. Ce principe d'association, qui a été précédemment explicité, implique bien que les régions auront à assumer les engagements se rapportant à leurs compétences exclusives et découlant de tels traités sur base de leur budget. Lorsque lesdits traités concernent plus d'une région, les dépenses à charge des budgets régionaux seront ventilés conformément à une estimation de la localisation des effets entraînés par l'acte international et des obligations financières ainsi imposées aux régions.

La notion d'*association* des collèges exécutifs régionaux, qui implique la définition de commun accord de la position belge par lesdits collèges et les autorités nationales compétentes, situe au niveau politique le problème de la non-approbation par un Conseil régional des crédits évoqués : la responsabilité du collège exécutif sera ainsi engagée devant le Conseil régional puisque l'organe exécutif aura été amené à participer à la définition de la position belge, celle-ci ne pouvant être définitivement mise au point qu'en corrélation avec lui.

En ce qui concerne la prise en considération des intérêts spécifiques des régions lors des discussions du Conseil des Ministres des Communautés européennes, le commentaire du Gouvernement prévoit la consultation des Collèges régionaux avant que le Gouvernement arrête sa position lors de l'élaboration, par les Communautés européennes, d'une norme relative à des matières qui relèvent de la compétence

exclusive des Conseils régionaux. Tel sera donc le cas pour les exemples évoqués par l'intervenant, avec toutefois la remarque qu'en matière de distribution d'eau, les normes de qualité échappent à la région et ressortissent à la compétence du pouvoir national. En outre, les ordonnances pourront porter des dispositions de lutte contre la pollution de l'eau, mais ce sans préjudice de normes minimales nationales.

De manière plus générale, il est logique que les autorités nationales prennent en considération la position des régions puisque les dépenses découlant des normes européennes se rapportant aux compétences exclusives des régions seront à porter au budget de celles-ci.

Ces principes vaudront également pour ce qui concerne la promotion des intérêts spécifiques des régions vis-à-vis du Conseil des Ministres des Communautés européennes à propos de leur compétence en matière d'expansion économique. Quant à cette promotion vis-à-vis de la Commission des Communautés européennes, [...] il convient de signaler que ladite Commission constitue un organe pleinement supranational, ce qui n'exclut pas que, pour ce qui concerne les matières visées à l'article 28, § 2, les autorités nationales prennent l'avis des collèges régionaux avant de lui communiquer un point de vue déterminé.

e) L'amendement du gouvernement a été adopté par 18 voix contre 4 et 4 abstentions. »

(rapport Anselme, Baert, De Keersmaecker, Maystadt, Vanvelthoven et Spaak, précité — discussion des articles, pagination séparée, pp. 72-13 à 72-16).

REGIONS. — Exécutifs régionaux. — Association aux négociations internationales. Portée.

Le député P.-H. Gendebien avait déposé un amendement tendant à associer directement le collège exécutif régional à la négociation même (doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/5).

« L'orateur [...] s'interroge sur la signification des termes « préparation d'un traité » au sens de l'article 47 du projet.

Que se passera-t-il après cette préparation, pendant la négociation même ? Ne vaut-il pas mieux, comme cela fut déjà fait en vertu de deux arrêtés royaux d'exécution de la loi du 1^{er} août 1974, d'associer les exécutifs régionaux à la négociation des traités concernés ?

Lors du débat du 9 février 1978 à la Chambre sur les traités avec la Hollande, le Ministre des Affaires étrangères a déclaré que « la situation issue de la loi de 1974 reste d'application ».

Le membre rappelle qu'en matière de politique de l'eau, de chasse et de pêche, les exécutifs régionaux sont associés à la négociation internationale elle-même et pas seulement à la préparation de la négociation des traités, c'est pourquoi il est favorable à l'association de l'exécutif régional à la négociation même des traités internationaux.

A propos de l'article 47 auquel il a déposé un amendement (Doc. n° 461/21-II), M. Poma fait remarquer à l'orateur précédent qu'il faut faire une distinction entre les Conseils culturels et les Conseils régionaux.

En ce qui concerne les Conseils culturels, le problème est réglé par l'article 59bis de la Constitution, mais il est expressément mentionné qu'il ne s'agit que des traités internationaux relatifs aux accords culturels, et non aux autres problèmes internationaux.

Même si l'on rejoint la position de principe de l'orateur précédent, se pose la question de savoir si son point de vue peut s'exprimer au travers d'une simple loi, ou par une révision constitutionnelle déterminant les matières retirées à la compétence de l'Etat. C'est là un problème d'ordre juridique et constitutionnel. Il ne s'agit pas ici

du fond de la question, mais seulement de la procédure à appliquer en matière de traités internationaux.

« Dans les relations internationales, l'Etat fédéral reste responsable parce que lui seul en principe possède la personnalité juridique internationale ». Donc, pas les régions. « Les Etats fédérés peuvent cependant posséder une compétence juridique internationale limitée. Les Länder allemands ont par exemple une compétence limitée pour conclure des traités. Même dans ces cas, on pourra cependant encore rendre responsable le gouvernement fédéral. »

Cela peut s'expliquer par la considération que le gouvernement fédéral conserve néanmoins une influence prépondérante en matière de politique étrangère.

En fin de compte, c'est toujours l'Etat fédéral allemand qui est responsable vis-à-vis des autres pays.

L'auteur propose qu'il y ait le plus grand nombre possible d'avis, de consultations, de discussions entre l'Etat central et les régions, en ce qui concerne la préparation et la négociation de traités internationaux relatifs aux matières visées à l'article 28, § 2. Mais les négociations d'Etat à Etat relèvent de la compétence exclusive du Gouvernement central.

On peut répliquer à cela que cette procédure peut susciter des litiges, par exemple au cas où le gouvernement régional wallon aurait adopté une position déterminée.

S'il faut traiter au sein du Gouvernement national et si celui-ci concluait des négociations contre la volonté de l'une des régions, il estime que de telles négociations auraient inévitablement une répercussion sur le Gouvernement national, puisque celui-ci se compose d'un nombre égal de ministres francophones et néerlandophones. Il n'est donc pas nécessaire de suivre la proposition précédente tendant à associer les gouvernements régionaux aux négociations internationales. D'ailleurs, si le Gouvernement national adoptait une position contraire à la position formelle de l'une des trois régions il connaîtrait une situation de crise, non pas entre les partis politiques, mais entre les ministres néerlandophones et francophones.

Supposons, en ce qui concerne la politique de l'eau, qu'un accord bilatéral doive être conclu entre la France et la Belgique au sujet de la lutte contre la pollution des eaux. Les trois régions seront-elles associées aux discussions internationales avec la France ?

Nous devons absolument éviter de laisser apparaître nos divergences de vues à l'occasion de négociations avec d'autres pays.

Mettons-nous d'accord et exprimons un point de vue unanime par la voix du Ministre des Affaires étrangères lorsqu'il faudra négocier sur le plan international.

Un membre expose la position du groupe P.S.C. (25) vis-à-vis de l'article 47.

1) Le problème des traités Escaut-Rhin avec les Pays-Bas revêt une importance nationale et interrégionale de nature conflictuelle. M. Gendebien craint qu'on impose à une région des contraintes inacceptables pour elle. Or aujourd'hui, ces traités ne sont pas encore ratifiés; autrement dit, le système actuel permet aux régions de se défendre notamment grâce à la parité du Gouvernement. Ce n'est pas un système idéal mais c'est une situation de fait. Le texte du projet est un progrès à cet égard parce que l'on n'aurait sans doute pas connu de telles difficultés entre les régions à propos de ces traités si, dès le point de départ, des fonctionnaires des trois régions avaient été associés à la préparation de ces traités.

2) Une deuxième chose à éviter est le développement de la diplomatie parallèle.

Nous n'aimerions pas que les Hollandais par exemple soient mis en position d'arbitrer un conflit entre Flamands et Wallons; d'où l'intérêt que nous voyons à ce que le Gouvernement national négocie les traités.

3) En troisième lieu, à propos par exemple de Rodange-Athus dans le sud du Luxembourg, il n'est pas de tout certain que le Grand-Duché, la France ou l'Allemagne seraient disposés à négocier sur un tel problème directement avec la région wallonne.

Toutefois, ne serait-il pas justifié d'aller un peu plus loin dans la logique même de l'article 47 et de prévoir que les Collèges exécutifs régionaux seraient associés à la discussion de certains traités, c'est-à-dire que ceux-ci ne seraient paraphés qu'avec l'accord de ces Collèges exécutifs régionaux. Il s'agit ici de matières de la compétence exclusive des régions; il serait donc normal que les exécutifs régionaux soient informés des résultats des négociations à la préparation desquelles ils auront été associés.

La loi du 1^{er} août 1974 sur la régionalisation provisoire prévoyait déjà l'accord du comité ministériel des affaires régionales pour certaines matières. L'intervenant demande à la majorité de réfléchir, car il ne pense pas que sa proposition, à savoir que la négociation du traité, avant sa conclusion, fasse l'objet d'un nouvel examen par le Collège exécutif régional, bouleverse l'équilibre du pacte. C'est en fait une conséquence logique de ce qui prévoit déjà l'article 47.

Un autre membre estime que les régions ne devraient être associées à la préparation des négociations des traités internationaux que lorsque ceux-ci ont des implications territoriales, lorsque ces traités ont des répercussions sur le territoire de la région.

Si les répercussions portent sur le territoire des trois régions, celles-ci seront toutes trois consultées. Mais si le traité international n'a d'incidence que pour le territoire d'une seule région, il va de soi que seule cette dernière sera consultée.

Il souhaiterait que le Gouvernement lui fournisse des précisions sur ce point.

M. Verroken présente en séance un amendement tendant à octroyer la personnalité juridique internationale à la Région wallonne et à la Région flamande (26). Le Collège bruxellois serait associé à la préparation des traités internationaux en question.

L'auteur se demande comment il est possible que quatre-vingts pays moins peuplés que la Flandre et que soixante pays moins peuplés que la Wallonie siègent à l'O.N.U.

L'orateur est disposé à soutenir toute proposition qui irait plus loin que le texte du projet.

Il est convenu que la justification de son amendement traduit les préoccupations de nombreux Flamands qui n'accepteront pas indéfiniment de devoir mener une existence « effacée » dans le monde et qu'il ne soit tenu aucun compte de leur identité et de leur caractère propre comme ce fut le cas jusqu'ici.

Un autre membre fait trois constatations :

1) Constitutionnellement, il est évident que la politique étrangère est nationale, elle relève de la compétence du Roi ainsi qu'il est dit à juste titre dans l'exposé des motifs et confirmé à l'article 28 du présent projet.

2) Du point de vue constitutionnel et légal, la politique culturelle relève de la compétence des Conseils culturels - ce qui provoque des difficultés du fait que la politique culturelle internationale relève de la politique étrangère. Songeons par exemple aux problèmes concernant la suspension de l'accord culturel avec l'Afrique du Sud (27).

3) Il est normal que les Conseils régionaux soient associés à la préparation de négociations portant sur des matières exclusivement régionales. Cela est utile et nécessaire. Il est permis de se demander s'il doit en résulter un consensus ou un accord entre les régions concernées.

(26) Sur cette question, voy. *supra*, note 19, p. 519.

(27) Voy. notre étude précitée, p. 189.

L'orateur formule à ce propos certaines réserves à l'égard de la proposition d'un des groupes.

Il est beaucoup plus important d'être associé à la préparation des traités que de se prononcer formellement a posteriori sur ces traités.

Selon un autre membre, personne ne contestera que la politique internationale doit être du ressort du Parlement national et qu'un parallélisme avec la coopération culturelle internationale prévue par l'article 59bis de la Constitution ne peut être envisagé. Mais les Conseils régionaux ne peuvent avoir moins de droits et de possibilités que certains organismes existant actuellement, tel le C.E.R.W. qui a émis un avis sur les traités Escaut-Rhin.

Pourquoi, dans ces conditions, voudrait-on que le Conseil régional dispose de moins de pouvoirs que le Conseil économique régional ?

MM. Gol et Mundeleer ont déposé un amendement (Doc. n° 461/22-II), afin que le Collège régional soit non seulement associé à la préparation mais aussi aux négociations des traités visés à l'article 47. Il serait représenté dans la délégation belge sous réserve des modalités admises par l'autre partie contractante. Il serait tenu au courant de l'évolution du dossier par le ou les Ministres compétents. Quant au Conseil régional, il donnerait un avis sur les projets de traités.

Ainsi, la Région aurait un représentant à la négociation qui pourrait attirer l'attention du Ministre des Affaires étrangères sur certains problèmes, et défendre le projet de traité devant le Conseil régional, ce qui assurera la paix communautaire.

En outre, l'avis du Conseil régional permettrait de faire connaître la position exacte d'une Région aux Chambres législatives et au Gouvernement national.

Le Secrétaire d'Etat (F) rappelle que l'article 47 du projet prévoit que le collège exécutif régional est associé à la *préparation* des négociations des traités internationaux portant sur les compétences exclusives de la région. Cette intervention des collèges régionaux ne peut concerner que la préparation des négociations puisque les négociations proprement dites sont menées exclusivement par le pouvoir central, en l'occurrence les Affaires étrangères.

La justification de cette disposition du projet apporte des éclaircissements quant à sa portée. Le principe de la compétence du pouvoir national pour ce qui concerne la politique extérieure ne porte, en effet, pas atteinte à l'existence et au contenu des compétences exclusives de la région telles que visées à l'article 28, § 2.

Etant donné que le projet emporte dessaisissement du pouvoir national pour ce qui a trait aux compétences exclusives des régions, cela implique que les normes de droit interne découlant du traité international ne pourront être prises que par la région, avec la conséquence que les dépenses qui en découlent devront figurer dans le budget régional et seront donc soumises à l'approbation du Conseil régional.

Ces éléments mettent clairement l'accent sur le fait que le pouvoir national ne pourrait s'engager dans le cadre du droit international public et à propos d'une compétence régionale exclusive que s'il a préalablement obtenu l'accord des autorités régionales sur la position de la délégation belge. La notion d'association, telle que consacrée par l'article 47 du projet, correspond à cette idée puisqu'elle implique que la position qui sera défendue par la délégation belge soit définie de commun accord par le ou les Collèges exécutifs régionaux concernés et les responsables nationaux.

Dans le même esprit, les Collèges exécutifs seront consultés avant que le Gouvernement arrête sa position lors de l'élaboration par les Communautés européennes d'une norme relative à des matières qui relèvent de la compétence exclusive des Conseils régionaux. En effet, si la norme de droit européen s'impose aux organes régionaux de la même manière qu'elle s'impose aux organes nationaux, il n'en résulte pas un dessaisissement dans le chef de la région de la compétence relative à la matière concernée.

Le Secrétaire d'Etat (F) se réfère enfin à la justification déjà donnée par le Gouvernement à son amendement à l'article 28 (Doc. n° 461/20-I) et rappelle notamment

que l'insertion de la politique extérieure parmi les matières ne pouvant être considérées comme d'intérêt régional n'exclut pas les contacts de la région avec des personnes juridiques étrangères, autres que ceux qui ont trait aux Traités et Accords visés à l'article 68 de la Constitution, sans, bien sûr, que ces contacts puissent compromettre la politique extérieure de la Belgique. En outre, dans le respect des normes internationales, la région pourrait encourager des activités de personnes ou entreprises situées sur son territoire et qui sont dirigées vers l'étranger, comme l'exportation.

[...]

Le projet ne règle toutefois pas le déroulement des négociations. Il appartient au Gouvernement de décider quels hauts fonctionnaires ou représentants devront participer à la préparation des traités internationaux. L'expérience nous apprend d'ailleurs que le choix de ces fonctionnaires varie en fonction des matières négociées ».

(*rapport Anselme, Baert, De Keersmaecker, Maystadt, Vanvelthoven et Spaak, précité — discussion des articles, pagination séparée, pp. 135-139 et p. 140*).

L'amendement de M. Verroken fut retiré; celui de MM. Gol et Mundeleer fut rejeté par 17 voix contre 3 et 1 abstention; celui de MM. Moreau et Gendebien fut rejeté par 17 voix contre 2 et 2 abstentions; celui de M. Poma fut rejeté par 17 voix contre 4 et 2 abstentions.

L'article 47, inchangé, fut adopté par 18 voix contre 2 et 4 abstentions.

*

* *

COMMUNAUTES. — Exécutifs. — Droit de conclure des traités (non).
— Association aux négociations internationales.

Le député Gendebien souhaitait en outre attribuer aux communautés culturelles le *treaty-making power*, nonobstant l'article 68 de la Constitution qu'il n'était pas possible juridiquement de réviser à l'époque.

« CHAPITRE IIbis (nouveau)

Dans le Titre II, sous un chapitre IIbis (nouveau) « Modifications à la loi du 20 janvier 1978 réglant les formes de la coopération culturelle internationale », insérer un article 85bis (nouveau), libellé comme suit :

« Art. 85bis

» § 1. La loi du 20 janvier 1978 réglant les formes de la coopération culturelle internationale en application de l'article 59bis, § 2, de la Constitution, est complétée par un article 3 rédigé comme suit :

» L'exécutif de la Communauté culturelle française et l'exécutif de la Communauté culturelle néerlandaise, chacun pour ce qui le concerne, négocient et concluent les traités et accords internationaux relatifs aux matières visées à l'article 1. »

[...]

(*doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/7*).

En commission, l'auteur de l'amendement défendit avec vigueur son point de vue.

« Le premier paragraphe de l'amendement [...] vise à rendre les Exécutifs des communautés culturelles compétents en matière d'élaboration des traités internationaux portant sur des matières culturelles.

L'amendement tend ainsi à parfaire le début de capacité juridique internationale des communautés culturelles, qui existe déjà de par la loi du 20 janvier 1978 prise en vertu de l'article 59bis. La présente loi consacre, en vérité, la pleine existence juridique internationale des communautés culturelles, si on se réfère aux travaux préparatoires de la loi du 20 janvier 1978 (27).

Pour parfaire cette existence juridique internationale des communautés culturelles, deux éléments faisaient défaut jusqu'à présent : l'existence d'un exécutif, d'une part et la responsabilité politique de cet exécutif devant les assemblées, d'autre part.

L'auteur de l'amendement rappelle en quelques mots les très longs débats qui se sont déroulés en 1976 et en 1977 pour appliquer l'article 59bis dans sa dimension internationale.

La Chambre a voté à l'unanimité une loi réglant cette coopération culturelle internationale au début de juillet 1976.

Ensuite, le projet fut transmis au Sénat, et c'est là que commencèrent les difficultés. En effet, il fallut un an et demi pour que le Sénat surmonte les objections de certains juristes et vote ce qui allait devenir la loi du 20 janvier 1978.

Cette loi permet aux Conseils culturels de donner leurs assentiments aux traités internationaux portant sur des matières culturelles, et ce à l'exclusion de l'intervention des Chambres législatives, malgré les objections que l'on avait soulevées à cet égard en ce qui concerne l'article 68 de la Constitution.

Néanmoins, cette loi du 20 janvier 1978 ne règle pas complètement la question, fort complexe, de la compétence des communautés culturelles en matière de coopération culturelle internationale. Elle a permis de faire un grand pas en avant, mais a passé sous silence la question de la préparation des traités au niveau de l'Exécutif lui-même.

Le rapport Diegenant pour la Chambre et le rapport Gijs pour le Sénat sont extrêmement instructifs à cet égard. Le Ministre de la Réforme des Institutions de l'époque (en 1976) déclarait que « les traités internationaux concernant des matières culturelles seront dans l'avenir conclus par le Ministre des Affaires étrangères et par le ou les Ministres ayant dans leurs attributions une matière culturelle ».

Déjà à l'époque, le Gouvernement entrevoyait l'association des Ministres compétents dans la matière concernée.

En 1976, ce fut aussi l'occasion d'aborder la question de la personnalité juridique internationale des communautés culturelles.

Le rapport Gijs signale : « Le projet de loi à l'examen ne constituera un pas en avant dans la voie de l'autonomie culturelle que si une communauté culturelle est reconnue comme personne juridique à part entière en droit international public ». De son côté, le Ministre de la Réforme des Institutions de l'époque donnait une appréciation importante : « La personnalité juridique internationale des communautés culturelles est certes imparfaite - concédait-il - mais elle a néanmoins une existence réelle en droit puisque cette existence était inscrite dans notre Constitution nationale et qu'elle est ainsi devenue une réalité du droit international public ».

La conclusion du rapport du sénateur Gijs était la suivante : « De la discussion générale dans la commission sénatoriale, on peut déduire que l'absence de responsabilité politique des Ministres à l'égard des Conseils culturels ou l'absence d'organe exécutif dans le chef des communautés culturelles constituent un obstacle à l'attribution d'une capacité juridique internationale complète aux communautés culturelles pour ce qui concerne les matières entrant dans nos attributions » (28).

(28) Sur cette question, voy. *supra*, note 19, p. 519.

En résumé, il manquait, à l'époque et au lendemain du vote de la loi du 20 janvier 1978, pour donner la pleine capacité juridique internationale aux communautés culturelles, l'existence d'un exécutif et la responsabilité de ce même exécutif devant les assemblées.

Aujourd'hui, ces deux éléments existent. Les lacunes disparaissent et, par conséquent, il n'y a plus d'obstacle juridique constitutionnel pour parachever la reconnaissance de la pleine existence et de la pleine capacité juridique internationale des communautés culturelles.

C'est pourquoi il y a lieu de modifier, comme le propose l'amendement, en la complétant, la loi du 20 janvier 1978. Il est d'autant plus important d'y procéder maintenant que l'article 59bis impose une majorité spéciale pour l'adoption des lois votées en application de cet article de la Constitution. Il avait fallu une majorité spéciale pour voter la loi du 20 janvier 1978. Cette majorité spéciale existe actuellement. Il faut en faire usage pour compléter cette loi, aujourd'hui.

L'une des formes de la coopération culturelle internationale, à savoir l'assentiment par les parlementaires aux traités, devra être réglée par les Conseils culturels, à l'exclusion des Chambres, tandis que l'autre forme de cette coopération, à savoir la préparation, la négociation, la conclusion de ces traités, ressortira quant à elle, si l'amendement est adopté, de la compétence des futurs exécutifs culturels.

Discussion

De l'avis de plusieurs membres, il avait été convenu, lors de l'accord du Stuyvenberg, de garantir le droit d'initiative des exécutifs culturels en ce qui concerne la conclusion de traités, cette garantie se situant toutefois dans la limite des compétences prévues par l'autonomie culturelle dans sa nouvelle version.

Un autre membre se demande si une telle solution est possible dans le cadre du régime transitoire ou si elle doit être réservée pour le régime définitif.

Il est reconnu que cette possibilité existe dès à présent, étant donné que les exécutifs culturels sont politiquement responsables devant les Conseils culturels. Il convient d'ajouter que l'accord politique prévoit explicitement que les exécutifs des communautés doivent être investis du droit d'initiative en ce qui concerne la conclusion de traités culturels. Il n'existe aucun doute à ce sujet.

Un autre membre considère que n'est pas mis en cause, pendant la période transitoire, le principe selon lequel les traités sont conclus par le Roi, étant donné que l'exécutif communautaire fait partie de l'exécutif du Roi. En ce qui concerne les régions, il a fallu utiliser le terme « associer », du fait que l'exécutif régional n'est pas l'exécutif du Roi.

[...]

Le Secrétaire d'Etat (F) déclare que les communautés culturelles seront associées à la préparation des traités culturels du fait de la présence des membres de leur exécutif dans le Gouvernement. Ceci est conforme, d'après le Secrétaire d'Etat, aux conclusions du sénateur Gijs.

[...]

Le Secrétaire d'Etat (N) estime que le paragraphe 1^o de l'amendement est ainsi superflu. Ce que ses auteurs proposent sera acquis dès le vote du projet.

Il faut, en effet, voir les choses comme suit : l'autonomie culturelle sera votée et les communautés disposeront chacune d'un Exécutif composé d'un Ministre et de trois Secrétaires d'Etat qui sont Ministres du Roi, (la distinction entre Ministre et Secrétaire d'Etat importe peu au niveau de la responsabilité politique). Les Conseils culturels possèdent une compétence exclusive en matière culturelle en vertu de la Constitution, et la loi du 20 janvier 1978 — qui est maintenue — le précise en ce qui concerne la coopération culturelle internationale.

Il est donc évident que, dans le cadre de l'article 68 de la Constitution, les traités culturels seront conclus par le ou les membre(s) de l'Exécutif à qui incombe la responsabilité des matières qui font l'objet du Traité.

[...]

[Les exécutifs des communautés culturelles] pourront également prendre des initiatives et engager des négociations.

Cependant le Secrétaire d'Etat (N) observe que cela vaut uniquement pour la période transitoire. Après la prochaine révision de la Constitution, les membres de l'exécutif communautaire ne seront plus membres du Gouvernement national : il faudra donc, au moment voulu, apporter une modification à l'article 68.

L'auteur de l'amendement constate avec satisfaction que le Gouvernement, approuvé par la commission, reconnaît aux membres de l'exécutif le droit d'initiative et même le droit de négocier. Ceci constitue une partie importante de la procédure d'élaboration d'un traité.

Ainsi, dans le domaine de l'autonomie culturelle, le Gouvernement va plus loin que dans celui de l'autonomie régionale. En vertu de l'article 47, les membres de l'Exécutif régional seront seulement associés à la préparation des traités. Ici, l'idée d'une négociation proprement dite dans le chef des membres de l'Exécutif culturel est acceptée. C'est la procédure finale d'adoption du traité qui échappe à leur compétence, c'est-à-dire la conclusion et la signature de celui-ci.

On peut s'étonner que le Gouvernement n'inscrive pas ce principe dans la loi puisqu'aussi bien, en matière régionale, à l'article 47, tout en allant moins loin, le Gouvernement a jugé utile de prévoir un article disposant que les exécutifs régionaux sont associés à la préparation.

Le membre ajoute que rien n'empêche le législateur, au moment de la révision de la Constitution, d'adopter un article similaire à celui de la Constitution allemande (l'art. 32) qui dispose explicitement que les Länder sont habilités, non seulement à donner leur assentiment, mais même à conclure des traités pour les matières qui les concernent.

Dans l'immédiat, il serait cependant préférable que le Gouvernement dépose éventuellement un texte qui complète la loi du 20 janvier 1978, puisqu'aussi bien personne ne conteste plus l'existence et la compétence juridique internationale des communautés culturelles. Ce qui est en discussion, c'est l'ampleur de cette compétence dans l'ordre externe des communautés culturelles. L'on pourrait davantage progresser en retenant au moins partiellement l'amendement et en s'inspirant également de l'article 47.

Le Secrétaire d'Etat (N) déclare que c'est une erreur de se référer à l'article 47 en matière de traités culturels. La plénitude de compétence du Roi subsiste pour les traités. Les Conseils culturels interviennent dans la mesure où leur intervention s'inscrit dans le cadre de l'article 68 ou dans la mesure où les membres du Gouvernement qui sont membres de l'Exécutif communautaire estiment utile de soumettre au Conseil culturel leurs initiatives en matière de traités culturels.

Le Secrétaire d'Etat (F) fait remarquer qu'en tout état de cause, pendant la période transitoire, il y aura concertation avec le Ministre des Affaires étrangères. Les traités culturels ne peuvent être le seul fait de l'un ou l'autre membre d'un exécutif communautaire; ils s'inscrivent dans le cadre global de la politique étrangère. »

(rapport Anselme, Baert, De Keersmaeker, Maystadt, Vanvelthoven et Spaak, précité — discussion des articles, pagination séparée, pp. 236-239).

L'amendement fut rejeté par 22 voix contre 2 et 1 abstention.

§ 2. DISCUSSION DU PROJET DE LOI N° 261

REGIONS. — Exécutifs régionaux. — Association aux négociations internationales. — Portée.

L'avant-projet de loi spéciale des régions et des communautés comportait un article 35 libellé comme suit : « Dans la sphère de sa compétence, la Région est associée, par le biais de son Exécutif, à la négociation des accords internationaux, l'Etat restant le seul interlocuteur sur le plan international ». Il exécutait ainsi le point 15 de l'accord de gouvernement qui voulait associer les Régions aux négociations des accords internationaux.

Consulté par le gouvernement, le Conseil d'Etat émit un avis dont on extrait les passages relatifs à cette disposition :

« VI. Participation des régions à l'exercice de certaines compétences du pouvoir national.

Plusieurs dispositions du projet prévoient que les régions seront « associées » à l'exercice de certaines compétences de l'Etat. Ainsi de l'« élaboration des programmes des grands travaux et des règlements techniques » en matière de production et de distribution d'eau (art. 29, § 1^{er}, 10^e, a)), de l'« élaboration de... diverses dispositions » en matière d'épuration des eaux usées (art. 29, § 1^{er}, 10^e, b)) et de « la négociation des accords internationaux » ayant pour objets des matières de la compétence des régions (art. 35).

Suivant les renseignements fournis par les délégués du Gouvernement, celui-ci entend non seulement donner aux organes régionaux une compétence d'avis dans les matières dont il s'agit, mais conférer à cette consultation le caractère d'une formalité substantielle.

Dès lors, cette intention du Gouvernement devrait être plus clairement exprimée par le texte. Celui-ci devrait, en outre, préciser les formes et les modalités de l'association des régions à l'exercice de certaines compétences de l'Etat.

[...]

Article 35.

Cette disposition est rédigée de manière inutilement chargée.

Sous réserve de l'observation préalable n° VI faite en tête du présent avis à propos de la notion d'association et, compte tenu de ce que le rôle du Roi, tel qu'il ressort l'article 68 de la Constitution, ne laisse planer aucune équivoque sur sa qualité de « seul interlocuteur », le texte suivant est proposé :

« Article 35. — Dans les matières qui relèvent de la compétence de la région, des représentants de l'exécutif de celle-ci participent à la négociation des accords internationaux. »

(avis de la section de législation, 1^{re} et 2^e chambres, n° 13334/1/2 des 31 mai et 6 juin 1979, sur le projet de loi spéciale des régions et des communautés — doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe I, pp. 14 et 30-31).

L'avant-projet d'article 35 devint l'article 40 dans le projet de loi spéciale dont fut saisi le Sénat. L'exposé des motifs explique le remaniement du texte.

« Dans son avis, le Conseil d'Etat estimait que cette disposition était inutilement compliquée et proposait par conséquent un texte de projet propre. Le Gouvernement

n'a pas tout à fait suivi ce projet de texte, mais présente une nouvelle rédaction de l'article 40, dans laquelle le projet de texte du Conseil d'Etat a été en partie repris et dans laquelle le texte de l'accord de Gouvernement est complété par les mots « dans le respect de l'article 68 de la Constitution. » »

(*doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, p. 43*).

L'article 40 se lisait comme suit :

« Dans les matières qui relèvent de la compétence de la région, l'exécutif de celle-ci est associé aux négociations des accords internationaux, l'Etat restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution. »

REGIONS. — Exécutifs régionaux. — Association aux négociations internationales. — Portée.

Dans sa sécheresse, le rapport de la Commission sénatoriale de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions trahit les divergences d'interprétation entre la majorité et l'opposition.

A la question de savoir ce qu'il faut entendre par les mots « être associé », le Premier Ministre répond :

1. Ainsi qu'il est prévu dans la note communiquée par le Gouvernement sur l'article 29, au sujet des formes de concertation, celui-ci a déposé un amendement au projet de loi ordinaire en vue d'insérer un article 29*bis* nouveau qui prévoit un recours auprès du Comité ministériel de concertation lorsqu'une concertation prescrite n'a pas eu lieu ou lorsqu'une procédure de concertation prescrite n'a pas été respectée.

2. Au niveau international, seul le Ministre national intervient et les Exécutifs régionaux sont uniquement associés à la préparation des dossiers. Ainsi par exemple, lorsque le problème de l'environnement est traité au Conseil européen, c'est le Ministre de l'Environnement qui sera le porte-parole de la Belgique.

Un membre demande s'il ne serait pas préférable de remplacer les mots « associés aux négociations » par les mots « associé à la préparation des négociations ». Le Premier Ministre répond que l'avis du Conseil d'Etat est très clair sur ce point : celui-ci dit expressément qu'il ne peut y avoir aucun doute quant à la mission du Roi sur le plan international, telle qu'elle est définie à l'article 68 de la Constitution. Il est donc clair que les Ministres nationaux demeurent les seuls interlocuteurs sur le plan international.

Un membre, soutenu par un autre membre, exprime quant à lui l'avis que les membres des Exécutifs régionaux pourraient intervenir sur le plan international. Un autre membre encore estime toutefois que, dans les négociations des accords internationaux, le Gouvernement prend position en Conseil des Ministres où les Exécutifs régionaux sont représentés et qu'il importe peu de savoir quel sera le Ministre désigné pour faire connaître cette décision sur le plan international.

L'article 40 est adopté par 13 voix et 2 abstentions.

En seconde lecture, un membre souhaite obtenir la garantie qu'il n'y a pas divergence d'interprétation; pour lui, les mots « associés aux » signifient que les exécutifs régionaux sont associés aux négociations elles-mêmes sur le plan international, et non seulement à la préparation de ces négociations.

Le Premier Ministre maintient l'interprétation qu'il a donnée en première lecture : les exécutifs seront associés à la préparation des négociations qui se déroulent au sein du Comité ministériel compétent dont feront partie les exécutifs régionaux; ensuite, c'est le Ministre national qui mène les négociations.

L'intervenant répond qu'il votera l'article en l'interprétant en ce sens que les exécutifs régionaux peuvent participer, avec le Ministre national, aux négociations elles-mêmes. »

(*rapport Cooreman-Goossens sur le projet de loi spéciale des communautés et des régions — doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 261/2, pp. 221-222*).

Au cours de la discussion générale du projet en séance publique du Sénat, l'un des deux rapporteurs : le professeur Goossens, rappela le débat qui s'était déroulé en commission :

« On a discuté aussi des dispositions qui prévoient l'association des conseils à la politique nationale, tantôt sur le plan intérieur, dans certains cas, sur le plan de la conclusion d'accords internationaux. Sur ce point également, la tendance était à l'extension. Les commissaires se sont interrogés sur le point de savoir ce que recouvre l'expression « associés à... ». S'agit-il simplement d'être associés à la préparation des décisions ou de bien davantage ? Des explications ont été données par le Gouvernement. Celui-ci a déclaré qu'il s'agit d'une association à la préparation des décisions à prendre; sur le plan international, les exécutifs régionaux seront uniquement associés à la préparation des dossiers, le Gouvernement central restant le seul interlocuteur vis-à-vis des négociateurs étrangers. Certains membres n'ont pas admis cette interprétation et ont estimé devoir aller au-delà, désirant associer les exécutifs régionaux aux négociations elles-mêmes. »

(*Ann. parl., Sénat, 19 mars 1980, p. 879*).

REGIONS. — Exécutifs régionaux. — Association aux négociations internationales. — Portée. — Inconstitutionnalité ?

Quelques jours plus tard, lors de la discussion de l'article 40, le professeur Storme mit en doute la constitutionnalité de ce texte en ce qu'il eût porté atteinte aux prérogatives souveraines du Roi et du Pouvoir législatif. Le sénateur S. Moureaux combattit les arguments de M. Storme, estimant au surplus que le texte permettait à un « ministre régional » désigné par le Roi de conduire la négociation du traité en projet. Le sénateur De Bondt souhaite au contraire que les exécutifs ne soient associés qu'à la *préparation* des négociations, conformément à l'interprétation défendue en commission par le Premier ministre. M. De Bruyne demanda, quant à lui, la suppression pure et simple de l'article 40. M. W. Martens confirma son interprétation restrictive et tenta de la justifier en s'appuyant sur l'avis donné par le Conseil d'Etat.

« De heer Storme. — Mijnheer de Voorzitter, geachte collega's, de tekst van artikel 40 maakt uitdrukkelijk gewag van artikel 68 van de Grondwet. Ik zal dat artikel niet voorlezen, maar in artikel 68 van de Grondwet is er sprake van de prerogatieven van de Koning en de prerogatieven van de soevereine wetgevende macht. Ik durf staande houden dat indien we artikel 40 zouden goedkeuren en later toepassen, de uitvoering van dit artikel in wezen - anders is deze tekst totaal zinloos - zal indruisen tegen de soevereine machten die op dat stuk aan het hoofd van deze Staat en aan de wetgever zijn toegekend krachtens artikel 68 van de Grondwet.

Dit zal zeker het geval zijn wanneer in toepassing van artikel 45 de gewestexecutieven mogelijk buiten de nationale regering zullen getreden zijn.

Bovendien staan wij hier voor een optie die ingaat tegen de algemene beginselen die ons sinds enkele jaren bij deze communautaire besprekingen hebben geleid,

namelijk dat er bepaalde materies zijn die onttrokken worden aan het communautaire of het regionale dossier, onder andere de buitenlandse zaken en alles wat ermee verbandt houdt.

De Verenigde Staten van Amerika hebben bij uitstek model gestaan voor Staten met federale regimes.

In een boek dat daarover enkele jaren geleden werd gepubliceerd door de heer K.C. Wheare onder de titel *Federal Governement* wordt de gehele rechtspraak van het Opperste Gerechtshof in de Verenigde Staten in herinnering gebracht.

Herhaaldelijk wordt in de rechtspraak van de *Supreme Court* gezegd dat het niet de *States*, de onderscheiden deelstaten, toekomt enig impact te hebben op de buitenlandse politiek van de Verenigde Staten. Want, zegt het Hof: *If this were not so, the will of a small part of United States may control or defeat the will of the whole*. Indien dit niet zo zou zijn, dan zou de wil van een klein deel van de Verenigde Staten de controle kunnen uitoefenen op de wil van het geheel of minstens deze wil van het geheel aan banden kunnen leggen.

Ik meen niet dat het mooier kan worden uitgedrukt dan in deze uitspraken van de *Supreme Court* van de Verenigde Staten.

Dit gaat dus in tegen een fundamentele tendens die wij altijd hebben gehuldigd. Het gaat ook in tegen de idee - ik kom terug op wat ik in de inleidende bespreking heb gezegd en op wat ik helaas bij afwezigheid verleden zaterdag niet kon in herinnering brengen bij de bepalingen van artikel 29, paragrafen 2 tot 6 - dat wij hier ook staan voor een inmenging van de gewesten op het vlak van de nationale materies, waar de gewesten - ik herhaal het tot vervelens toe - zich dienen te beperken tot het regionale domein.

Met dit artikel 40 kan onze buitenlandse politiek zeer zwaar worden gehypothecerd en kunnen heel wat verdragen worden geblokkeerd.

Het moet mij toch van het hart dat er een merkwaardige ontwikkeling gaande is op het vlak van de Europese Economische Gemeenschap. Krachtens een vrij ophefmakend arrest dat het Hof van Justitie in 1978 heeft gevelde, en waartegen trouwens in Frankrijk de twee oud-ministers Debré en Foyer zich hebben verzet - zij hebben zelfs een wetsvoorstel ingediend om deze rechtspraak te ontkrachten - zijn de nationale bevoegdheden op het vlak van het sluiten van verdragen voor een stukje mede overgedragen aan de Europese Gemeenschap.

Telkens wanneer nationale Lid-Staten een verdrag zouden sluiten dat van ver of van nabij een materie raakt van de Europese Gemeenschappen, dan moet de EEG, of de EGKS of Euratom, daarbij betrokken worden. Met andere woorden, er ontstaat een ontwikkeling die onze internationale politiek gaat europeaniseren. Wij gaan dit daarentegen regionaliseren! Ook daarom meen ik dat dit artikel niet kan worden aanvaard.

De Voorzitter. — Op artikel 40 stelt de heer De Bondt volgend amendement voor :

A la deuxième ligne de cet article, remplacer les mots « aux négociations » par les mots « à la préparation des négociations ».

Op de tweede regel van dit artikel, tussen de woorden « bij » en « de » in te voegen de woorden « de voorbereiding tot ».

Het woord is aan de heer De Bondt.

De heer De Bondt. — Mijnheer de Voorzitter, ik heb instrumenteel een amendement ingediend om gemakkelijker duidelijk te maken wat ik bedoel. Ik neem immers aan dat men na verloop van tijd te vermoeid geraakt om direct te begrijpen wat bij een mondelinge mededeling precies wordt bedoeld.

De formulering van artikel 40 komt mij vrij eigenaardig voor. Het lijkt nogal op de formulering van een politiek akkoord. Het is geen formulering voor een wettekst. De formulering van dit artikel lijkt precies op die van het politiek akkoord van 2 april 1979. Liever zag ik een juridisch meer aangepaste formulering, doch wij zullen het daar maar bij houden.

In het verslag, op bladzijde 221, heeft de Eerste minister, naar mijn gevoel, zeer duidelijk geantwoord op de vraag wat er bedoeld wordt met « betrokken bij ».

Jammer genoeg beschik ik nog niet over het *Beknopt Verslag* van de vergadering van vrijdag jongstleden. Tijdens die vergadering heeft de Eerste minister immers op een zijdelingse manier reeds een toelichting gegeven bij artikel 40, toen er gesproken werd over bepaalde bevoegdheden, waaraan de gewestexecutieven en de gewesten zouden participeren en die betrekking hebben op de internationale aangelegenheden. De Eerste minister resumeerde toen in enkele woorden zijn verklaring op bladzijde 221 van het verslag, namelijk dat de uitdrukking « betrokken bij de onderhandelingen » slechts kan worden verstaan als « betrokken bij de voorbereiding van de onderhandelingen ».

Ik acht het belangrijk geen twijfel te laten bestaan over zo'n belangrijke materie, die bij politieke onderhandelingen, welke geleid hebben tot die tot stand komen van opeenvolgende regeringen, herhaaldelijk tot langdurige en moeilijke besprekingen aanleiding is geweest. Daarom is het belangrijk de betekenis die de Eerste minister namens de regering aan deze uitdrukking heeft gegeven, en waarbij ik mij kan aansluiten, in de tekst van de wet zelf op te nemen.

U weet, collega's, dat na enige tijd van toepassing, alleen nog de tekst van de wet zelf overblijft. Een institutionele wet heeft een soort *self-executing effect*. Wij moeten ons er goed bewust van zijn dat al de artikelen van het voorliggende wetsontwerp 261 na de goedkeuring bijna even krachtig zullen worden als de artikelen van de Grondwet. Daarom moeten wij een uiterste inspanning doen tot nauwkeurigheid en vermijden dat er enige dubbelzinnigheid of mogelijkheid tot interpretatie zou bestaan. Er mag ten aanzien daarvan geen twijfel blijven bestaan. In het Parlement zelf zouden wij daar niet zozeer door gehinderd worden. Vermits het hier echter gaat over de uitoefening van de prerogatieven, bepaald door het artikel 68 van de Grondwet, zouden wij door het goedkeuren van artikel 40 van dit ontwerp moeilijkheden genereren in de schoot van de regering, wat toch niet onze bedoeling kan zijn. Wij moeten een wet maken die in de regering intern zo weinig mogelijk aanleiding geeft tot misverstanden.

Mijnheer de Eerste Minister, daarom vraag ik dat u namens de regering deze woorden in dit artikel zou willen inlassen. Ik neem echter mijn voorzorgen : indien u dit onmogelijk acht, zal ik mijn amendement intrekken.

M. le Président. — La parole est à M. Moureaux.

M. Moureaux. — Monsieur le Président, mes chers collègues, l'amendement de notre collègue M. De Bondt me permet de revenir à la thèse que nous avons défendue en commission sur la signification à donner à la rédaction de l'article 40 en vertu duquel l'exécutif des régions est associé aux négociations des accords internationaux dans les matières qui relèvent de la compétence de la région.

Je dirai à notre collègue, M. Storne, que cette fois il fait erreur en ce qui concerne le caractère d'inconstitutionnalité de cet article du projet du Gouvernement.

Il n'a peut-être pas songé que, de toute façon, dans la phase dans laquelle nous nous trouvons, les exécutifs sont dans le Gouvernement national. Dès lors, les exécutifs régionaux sont composés de ministres du Gouvernement national.

Par conséquent, même à s'en tenir à sa thèse formaliste, il faut se reporter à l'article 64 de la Constitution.

Pour ma part, sans que cela porte d'ailleurs préjudice à une interprétation qui voudrait que les exécutifs, situés en dehors du Gouvernement national, puissent être associés aux négociations dans la phase ultérieure de la régionalisation, je dirai que, dans la phase actuelle, à défaut du texte de l'article 40, on aurait pu soutenir que le ministre régional, seul, pouvait négocier et contresigner les traités avec le Roi.

Cette thèse aurait pu être soutenue, puisque le Roi fait les traités dans ce cas sous la contresignature du ministre qui est le ministre régional compétent en vertu du transfert de compétences.

Il me paraît donc que notre collègue fait ici une erreur et que l'article 40 veut, au contraire, assurer l'unicité des négociations au nom de l'Etat belge, dans son ensemble, pour des matières transférées aux régions.

C'est ce qui m'amène à ma deuxième observation et qui a fait l'objet de notre controverse au sein de la commission. Nous estimons qu'il ne faut pas confondre dans l'article 40 la notion d'Etat, seul interlocuteur - car il est le seul partenaire avec l'Etat étranger qui signe le traité - avec la notion de négociateur. Celui-ci peut être un plénipotentiaire ou quelqu'un qui a reçu pouvoir de l'exécutif pour négocier un traité qui, ultérieurement, est signé au nom du royaume de Belgique, suivant les usages.

Notre conviction - et c'est pourquoi nous voterons certainement le rejet de l'amendement de M. De Bondt, qui va tout à fait à l'encontre des intentions de l'accord politique - est que les ministres régionaux peuvent, au besoin, être associés à la négociation elle-même.

Cela signifie, puisqu'on a maintenu l'unicité de partenaires, non pas qu'ils vont signer au nom d'une seule région, mais bien que l'Etat belge, en fin de négociations, va apparaître dans le traité comme le seul cosignataire. Mais rien n'empêche, à mon avis, qu'un ministre régional, éventuellement seul ou assisté d'autres ministres nationaux, comme par exemple le ministre des Affaires étrangères, conduise la négociation préparatoire à la signature du traité.

M. Daulne. — C'est ce qui se passe avec les *Länder* allemands, où la Rhénanie-Westphalie et la Hesse ont négocié avec le Gouvernement belge en ce qui concerne le parc naturel Hautes Fagnes-Eifel. Mais Bonn doit donner son accord.

M. Moureaux. — Je partage tout à fait votre avis, mon cher collègue. C'est bien la thèse que nous défendons : négociation par les régions, en tout cas par les régions présentes à la négociation, signature au nom de l'Etat belge.

Nous pensons que cette thèse est conforme au texte approuvé par la commission. Sa lecture, il suffit de la faire attentivement, est claire à cet égard. (*Applaudissements sur les bancs du FDF-RW*).

De Voorzitter. - Het woord is aan de heer de Bruyne.

De heer de Bruyne. — Mijnheer de Voorzitter, Mijnheer de Eerste Minister, Dames en Heren, het is jammer dat artikel 40 wordt besproken op een ogenblik dat de Senaat begrijpelijkerwijze reeds getekend is door de inspanningen die hij heeft gedaan.

Ik heb een amendement tot schrapping van dit artikel ingediend en neem hier het woord om het standpunt te verdedigen van de partij die ik vertegenwoordig, standpunt dat gedeeltelijk parallel loopt met de uiteenzettingen van mijn voorganger in het debat.

Artikel 68 is één van de belangrijkste artikelen van de Grondwet. Dit artikel is van uitermate grote betekenis voor de werking van de regering, zowel in haar dagelijkse als in haar belangrijkste taken.

Men kan zich moeilijk een Staat voorstellen waarin de eenheid van het buitenlands beleid teloor zou gaan, hetzij ten gronde, hetzij in zijn methodiek. Dat is vermoedelijk de reden waarom men artikel 68 van de Grondwet sedert 1830 ongewijzigd heeft gelaten. Indien ik over meer tijd beschikte, zou ik samen met u nagaan, want dat zou de moeite waard zijn, hoe dit artikel in 1830 tot stand is gekomen en hoe het beoordeeld werd.

De Grondwet is, politiek gezien, een delicaat evenwicht tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Naargelang van de omstandigheden, is de balans nu eens in de ene dan weer in de andere richting overgeslagen.

In artikel 40 van dit ontwerp is het wel degelijk de uitvoerende macht die het overwicht heeft ten opzichte van de wetgevende macht. Indien sommige van onze collega's dit in de laatste weken en maanden niet waren vergeten, dan hadden ze zich een aantal ontgoochelingen over uitermate actuele kwesties van internationale en militaire aard kunnen besparen.

Tot nog toe heeft men slechts eenmaal - maar op een andere manier - een wijziging gebracht aan deze materie, namelijk in paragraaf 2 van artikel 59bis van de Grondwet waarbij cultuurraden werden opgericht. Ik zou willen dat men het op dit ogenblik daarbij laat.

Iedereen die aan de werkzaamheden van de Cultuurraad heeft deelgenomen in de voorbije jaren, weet hoe moeilijk het is om een praktische uitwerking te geven aan de grondwettelijke bevoegdheden die onbetwistbaar aan de cultuurraden werden gegeven.

Ik weet niet welke ervaringen men in de Franse Cultuurraad heeft opgedaan, maar u, Mevrouw de Minister, weet hoe moeilijk het op het ogenblik is om in de desbetreffende commissie van de Vlaamse Cultuurraad van dit zeer belangrijke artikel een praktisch instrument van de internationale cultuurpolitiek te maken.

Gezien de onvolledigheid van de ervaring die men heeft opgedaan met het artikel dat aan de Cultuurraad deze bevoegdheid geeft, vind ik het onvoorzichtig, voortijdig en nutteloos om nu ook reeds aan de gewesten bevoegdheid op dat gebied te geven, bevoegdheid die, mijns inziens, bijna noodzakelijkerwijze tot een blokkering moet leiden van een aantal internationale onderhandelingen die thans bezig zijn en die het afsluiten van sommige noodzakelijke verdragen in hoge mate zou kunnen bemoeilijken.

Ik heb in het verslag gelezen wat u er zelf over gezegd hebt en vond hierin het bewijs dat u zich wel degelijk rekenschap geeft van de problemen die ik heb aangeraakt. Wanneer men echter het verslag in zijn geheel leest, ziet men duidelijk dat in die gewestraden krachten aanwezig zullen zijn die wel degelijk in een andere richting streven dan degene die u wenst.

Dat is de reden waarom wij de schrapping van dit artikel vragen, en wij zijn niet de enigen. Anderen worden bewogen door heel andere ideologische motieven dan wij, maar dat kan geen hinderpaal zijn om een beroep te doen op iedereen die zich rekenschap geeft van de betekenis van dit artikel om de schrapping ervan te vragen. *(Applaus op de banken van de Volksunie).*

De Voorzitter. — Het woord is aan de Eerste Minister.

De heer Martens, Eerste Minister. — Mijnheer de Voorzitter, Dames en Heren, bij deze bespreking zijn twee documenten van bijzonder groot belang, enerzijds het politiek akkoord en anderzijds het zeer beknopte maar uiterst belangrijke advies van de Raad van State.

Het politiek akkoord bepaalt : binnen de perken van zijn bevoegdheid wordt het gewest door toedoen van zijn executieve betrokken bij de onderhandelingen over de internationale akkoorden, doch de Staat blijft de enige gesprekspartner op het internationale vlak.

De term « betrokken bij » komt ook op andere plaatsen voor.

De Raad van State heeft over die term trouwens ook zijn mening en zijn interpretatie gegeven.

Bij dit artikel zegt de Raad van State :

« Cette disposition est rédigée de manière inutilement chargée. Sous réserve de l'observation préalable n° VI faite en tête du présent avis, à propos de la notion d'association et compte tenu de ce que le rôle du Roi, tel qu'il ressort de l'article 68 de la Constitution, ne laisse planer aucune équivoque sur sa qualité de « seul interlocuteur », le texte suivant est proposé : »

Et voici le texte que propose le Conseil d'Etat :

« Dans les matières qui relèvent de la compétence de la région, des représentants de l'exécutif de celle-ci participent à la négociation des accords internationaux. »

Le Conseil d'Etat a motivé ce texte assez lapidaire qui a étonné le Gouvernement, comme suit :

« Compte tenu de ce que le rôle du Roi, tel qu'il ressort de l'article 68 de la Constitution, ne laisse planer aucune équivoque sur sa qualité de « seul interlocuteur ».

Ondanks dit zeer formele, zeer bondige maar zeer belangrijke advies van de Raad van State, heeft de regering toch de voorzorg genomen aan de redactie van artikel 40, dat nu wordt besproken, iets toe te voegen.

Als basis hebben wij de tekst genomen van de Raad van State : « In de aangelegenheden waarvoor het gewest bevoegd is, wordt zijn executieve betrokken bij de onderhandelingen over de internationale akkoorden ». Hier stopt de tekst van de Raad van State.

Wij hebben er voor alle veiligheid, en ondanks de argumentatie van de Raad van State, aan toegevoegd : « ..., doch blijft de Staat de enige gesprekspartner op het internationale vlak, met inachtneming van artikel 68 van de Grondwet ».

Wij hebben dus uitdrukkelijk in de tekst van artikel 40 gezegd dat de Staat op het internationale vlak de enige gesprekspartner moet blijven.

Hoe verloopt dat nu in de praktijk ?

Op welke wijze worden de gewestexecutieven bij de voorbereiding van internationale verdragen op hun domein betrokken ? Verschillende van deze verdragen worden voorbereid in het desbetreffend bevoegd ministercomité. Ik heb dat uitgelegd in de commissie.

De gewestexecutieven maken deel uit van de ministercomités die de onderhandelingen voorbereiden, niet alleen over internationale verdragen maar bijvoorbeeld ook voor een Europese ministerraad over het leefmilieu of over een andere materie, waarvoor de gewesten ongetwijfeld ook bevoegdheden hebben. Het betrokken worden in de besluitvorming van de regering gebeurt dus langs het ministercomité of langs deelneming aan de besprekingen tot voorbereiding van internationale verdragen. Dit is des te gemakkelijker, omdat zij lid zijn van de nationale regering. Ik herhaal echter dat de leden van de gewestexecutieven op internationaal vlak niet kunnen optreden als onderhandelaars, vermits de regering na langdurige besprekingen het nodig heeft geoordeeld uitdrukkelijk te vermelden dat de Staat de enige gesprekspartner blijft op internationaal vlak. Ik meen dat over de tekst geen twijfel kan ontstaan, gelet ook op het zeer betekenisvol advies dat de Raad van State dienaangaande heeft uitgebracht.

De heer De Bondt. — Mijnheer de Eerste Minister, wat u heeft geciteerd uit het advies van de Raad van State was mij niet onbekend, wat u wel kon vermoeden. De Raad van State heeft dit advies echter verstrekt, wetende dat het in de bedoeling lag van de regering het Parlement te vragen artikel 26bis in de Grondwet toe te voegen. Aldus zou de context waarin dit artikel moet worden, gelezen, analoog, zonet identiek zijn aan de context waarin de bemoeienissen van de Cultuurraad zich afspelen met betrekking tot de internationale culturele aangelegenheden.

Het is niet uitgesloten dat de Raad van State een ander advies zou hebben gegeven indien u niet van plan was geweest een artikel 26bis aan de Grondwet toe te voegen.

De heer Martens, Eerste Minister. — Ik veronderstel dat de Raad van State heeft geoordeeld dat, vermits artikel 68 van de Grondwet niet voor wijziging vatbaar is, er ook geen enkele directe onderhandelingsbevoegdheid kan worden verleend aan een ander orgaan dan aan de Staat. Aldus was de Raad van State van mening dat het niet nodig was te preciseren - wat de regering uit voorzichtigheid wel heeft gedaan - dat de Staat de enige gesprekspartner blijft op internationaal vlak.

De heer De Bondt. — Mijnheer de Eerste Minister, u zal wel begrijpen dat ik moeite heb om te verstaan waarom u bezwaren hebt tegen de invoeging van die woorden.

De heer Martens, Eerste Minister. — Ik heb de indruk dat de Raad van State in zijn advies de zeer beknopte motivering heeft voorgesteld om geen enkele twijfel te doen

ontstaan over het feit dat de Staat de enige gesprekspartner blijft. Dit is voor de Raad van State een evidentie, anders kan ik niet begrijpen waarom hij een zo korte tekst heeft opgenomen. (*Applaus op de banken van de meerderheid*).

De Voorzitter. — Mijnheer De Bondt, handhaaft u uw amendement ?

De heer De Bondt. — Mijnheer de Voorzitter, zoals ik daarstraks heb gezegd, trek ik mijn amendement in.

De Voorzitter. — Het amendement van de heer De Bondt is dus ingetrokken.

Bij dit artikel werd ook nog volgend amendement ingediend door de heren de Bruyne en Jorissen :

Supprimer cet article.

Dit artikel te doen vervallen.

Ik stel voor over artikel 40 te stemmen. De goedkeuring van dit artikel impliceert de verwerping van het amendement. (*Instemming*).

— Il est procédé au vote nominatif.

Er wordt tot naamstemming overgegaan.

162 membres sont présents.

162 leden zijn aanwezig.

119 votent oui.

119 stemmen ja.

47 votent non.

47 stemmen neen.

4 s'abstiennent.

4 onthouden zich.

En conséquence, l'article 40 est adopté.

Derhalve is artikel 40 aangenomen ».

(*Ann. parl., Sénat, 31 mars 1980, pp. 1362-1364*).

§ 3. DISCUSSION DE LA LOI SPECIALE DE REFORMES INSTITUTIONNELLES

COMMUNAUTES ET REGIONS. — Exécutifs. — Association aux négociations internationales. — Portée.

L'article 79 du nouveau projet de loi n° 434 reprenait presque textuellement la teneur de l'article 40 du projet n° 261. Sa formulation très générale traduisait cependant la volonté de le rendre également applicable aux communautés.

L'exposé des motifs se bornait à paraphraser la disposition en cause :

« Cet article prévoit que, dans les matières relevant de la compétence du Conseil, son Exécutif est associé aux négociations des accords internationaux. Il va de soi que cette participation doit s'entendre dans la sauvegarde intégrale du rôle de l'Etat en tant que seul interlocuteur au plan international, dans le respect de l'article 68 de la Constitution, et conformément aux règles du droit international public. »

(*doc. parl., Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 56*).

La section de législation du Conseil crut pouvoir interpréter le texte en projet comme ne concernant que la préparation des instructions destinées

aux négociateurs. Sur ce point, cet avis et celui qui fut donné sur le projet de loi n° 261 sont contradictoires.

« L'article 79 en projet est rédigé comme suit :

« Dans les matières qui relèvent de la compétence du Conseil, son Exécutif est associé aux négociations des accords internationaux, l'Etat restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution. »

a) Quant à l'association de l'Exécutif d'un Conseil aux négociations des accords internationaux, la rédaction de cet article doit être revue en fonction des techniques modernes de négociation des accords internationaux et du fonctionnement des Communautés européennes. La négociation étant interétatique, l'article 79 ne peut concerner que la préparation des instructions.

b) Le dernier membre de phrase devrait être omis. En effet, l'expression « l'Etat restant le seul interlocuteur sur le plan international » est rédigée en des termes étrangers au vocabulaire juridique. De plus, ne pouvant évidemment être soustraite au Chef de l'Etat par une loi votée à majorité spéciale, la compétence attribuée au Roi par l'article 68 de la Constitution ne doit pas non plus être confirmée. »

(avis de la section de législation, chambres réunies, n° L. 13622/V.R. du 6 juin 1980, sur le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles — doc. parl., Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, annexe, p. 14).

Les débats en commission sénatoriale furent brefs. Pour l'essentiel, ils reproduisent les considérations émises par les membres de la commission sur le projet n° 261.

« L'intervenant se demande, par ailleurs, ce qu'il faut entendre par les mots : « associer aux négociations ».

S'agit-il, de la part des Exécutifs régionaux, d'une participation à la préparation des négociations internationales ? C'est en tout cas, selon lui, l'interprétation qu'il faut donner aux textes actuellement en discussion.

Un membre déclare qu'il est évident que l'article 68 de la Constitution confie au Roi le rôle de négocier et de conclure des traités.

Un autre membre estime également que la compétence attribuée au Roi par l'article 68 de la Constitution ne peut être soustraite au chef de l'Etat par une loi votée à majorité spéciale.

Dire que l'Etat est le seul interlocuteur sur le plan international n'est donc pas nécessaire. L'association des régions, de leurs représentants à une délégation de négociation, n'entraîne pas pour autant une modification quant à la personne qui négocie; celle-ci reste bien entendu l'Etat belge ou le pouvoir central qui le représente.

[...]

Un membre dépose un amendement tendant à remplacer le mot « l'Etat » par les mots « le Roi ».

Un membre déclare qu'il votera cet article dans l'esprit du commentaire donné par le Premier Ministre à l'occasion de la discussion du projet de loi 261, le chef du Gouvernement ayant déclaré : « au niveau international, seul le Ministre national intervient et les Exécutifs sont uniquement associés à la préparation du dossier. »

L'amendement est adopté par 17 voix contre 1 et 1 abstention.

Un membre ayant soulevé le problème des accords internationaux en matière de coopération culturelle, la Commission, approuvée par le Gouvernement, constate qu'en vertu de la Constitution, ces accords sont évidemment autonomes et que les prérogatives des Conseils de Communauté sont explicitement prévues à l'article 15 du présent projet. »

(rapport André-Petry — doc. parl., Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, p. 298).

COMMUNAUTES ET REGIONS. — Exécutifs. — Association aux négociations internationales. — Portée. — Inconstitutionnalité.

En séance publique du Sénat, les professeurs Storme et De Meyer taxèrent l'article d'inconstitutionnalité. Selon eux, cette disposition limite la liberté d'action du gouvernement dans la conduite des relations internationales. Le sénateur Vandezande avait auparavant introduit un amendement tendant à compléter le texte (devenu l'article 81) de la manière suivante :

« sauf en matière de coopération culturelle internationale, ainsi que le prévoit l'article 59bis, § 2, 3^o, de la Constitution » (29).

« De heer Storme. — Voorzitter, Heren Ministers, geachte collega's, de vraag rijst of artikel 81 van dit ontwerp niet in strijd is met artikel 68 van de Grondwet.

Door wat hier in artikel 81 wordt verklaard, kunnen de prerogatieven van de Koning enerzijds en van de wetgever anderzijds onrechtstreeks in het gedrang komen.

Wij kregen van de minister al heel wat ontwijkende antwoorden. Zoëven zegde hij, in verband met een vraag bij artikel 79, dat deze materie vroeger reeds werd aangenomen in ontwerp 261. Wellicht zal nu ditzelfde antwoord worden gegeven. Dit is geen ernstige weerlegging van de ongrondwettigheid die ik in verband met deze twee artikelen heb aangeklaagd.

Degenen die indertijd het debat over ontwerp 261 aandachtig hebben gevolgd, zullen zich het betoeg herinneren van oud-minister de Bruyne waarin hij op grond van zijn ervaring en niettegenstaande zijn streven naar een bepaalde vorm van autonomie voor Vlaanderen, aantoonde hoe men de slagkracht van deze Staat in het internationaal verkeer kapot maakt, indien men in deze richting verder gaat. Dit is de tweede reden waarom ik dit artikel niet kan goedkeuren. (*De heer de Bondt applaudisseert*).

M. le Président. — La parole est à M. Philippe Moureaux, ministre.

M. Ph. Moureaux, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles. — Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, je voudrais d'abord dire à M. Vandezande que le problème qu'il soulève est en fait réglé par l'article 16 du projet de loi pris en exécution de l'article 59bis de la Constitution et qui traite de la coopération culturelle et internationale, l'article 81 ne traitant en fait de l'association des régions aux relations internationales que dans le cadre des matières régionales (30). Dès lors, j'estime que son amendement est tout simplement superflu.

Je répondrai à M. Storme que je ne vois vraiment aucune argumentation sérieuse au sujet de l'anticonstitutionnalité de cet article. En effet, on dit clairement qu'il s'agit simplement d'une règle de procédure interne à la Belgique, qu'on va associer les régions à des négociations selon des formules qui seront mises au point et qui sont déjà en partie utilisées. Cela n'enlève rien au prescrit constitutionnel qui veut que le Roi, c'est-à-dire l'Etat national, soit le seul interlocuteur sur le plan international, élabore les traités et décide en la matière en dernier ressort.

Je ne vois pas pourquoi le législateur ne pourrait pas organiser la manière dont il prépare le travail nécessaire à l'assentiment de ces traités. A mon sens il n'y a vraiment ici aucun problème constitutionnel, cette explication est « tirée par les cheveux ».

M. De Bondt. — Il faut incorporer l'expression « la préparation » dans le texte même.

M. le Président. — La parole est à M. Lagasse.

(29) Selon l'auteur, l'article 59bis de la Constitution permettrait aux communautés de mener leur propre politique internationale de façon autonome.

(30) Cet avis n'est pas conforme au texte sur lequel il porte.

M. Lagasse. — Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, notre groupe ne pourra pas apporter son appui au gouvernement en ce qui concerne l'article 81. Non pas que nous douterions de la constitutionnalité de cette disposition; la réponse du ministre à cet égard nous paraît péremptoire.

Chacun sait que nous sommes très favorables à tout ce qui fait participer les communautés et les régions aux négociations et à la conclusion des traités internationaux. Nous ne voterons donc pas contre l'article 81.

Cependant, nous ne pourrions pas l'approuver parce que telle qu'elle est rédigée cette proposition nous paraît totalement insuffisante. Et je dois constater que, chaque fois que nous avons posé des questions concernant la façon dont cette association du pouvoir régional ou communautaire serait organisée, on ne nous a pas répondu, on est resté « dans les nuages ». En ce qui concerne le domaine des matières culturelles et personnalisables, notamment, on ne nous a jamais dit comment le commissariat général aux relations internationales de notre communauté serait effectivement associé au pouvoir national en ce domaine.

Pourtant, il existe en cette matière une longue expérience dans les Etats de type fédéral. Des formules précises et détaillées sont prévues dans la Constitution de la République fédérale d'Allemagne et il existe une longue expérience en ce domaine dans la Confédération helvétique. Chaque fois que nous avons demandé que l'on s'engageât dans cette voie, on a fait la sourde oreille. C'est uniquement pour cette raison que nous ne pourrions pas voter l'article 81. (*Applaudissements sur les bancs du FDF-RW*).

M. le Président. — La parole est à M. De Meyer.

M. De Meyer. — Monsieur le Président, je voudrais simplement dire au Ministre de l'Intérieur qu'il a donné de bien mauvaises réponses aux objections formulées par M. Storme en ce qui concerne cet article, tout comme en ce qui concerne l'article sur les expropriations.

Rien dans la Constitution ne permet au Parlement de limiter en quoi que ce soit la liberté d'action du gouvernement dans la conduite des relations internationales. (*M. De Bondt applaudit*).

M. le Président. — Nous passons au vote sur l'amendement de M. Vandezande et consorts.

Wij gaan over tot de stemming over het amendement van de heer Vandezande c.s.

— Il est procédé au vote nominatif.

Er wordt tot naamstemming overgegaan.

142 membres sont présents.

142 leden zijn aanwezig.

125 votent non.

125 stemmen neen.

9 votent oui.

9 stemmen ja.

8 s'abstiennent.

8 onthouden zich.

En conséquence, l'amendement n'est pas adopté ».

(*Ann. parl., Sénat, 25 juillet 1980, pp. 2590-2591*).

L'article 81 fut adopté par 124 voix contre 3 (MM. De Bondt, De Meyer et Storme) et 16 abstentions.

COMMUNAUTES ET REGIONS. — Exécutifs. — Association aux négociations internationales. — Portée.

COMMUNAUTES. — Exécutifs. — Compétences en matière internationale.

Les débats en commission de la Chambre n'apportèrent aucun élément nouveau. Ils sont ci-après reproduits *in extenso*.

« M. Schiltz présente un amendement (Doc. n° 627/9-IV) tendant à compléter l'article 81 comme suit : « sauf au niveau de la coopération culturelle internationale visée à l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution ».

De l'avis de l'auteur de l'amendement, la Flandre dispose désormais d'un instrument propre pour organiser ses relations culturelles internationales, et ce depuis le vote le 17 juin 1980 par le Conseil culturel de la Communauté néerlandaise, du décret portant création d'un Commissariat général aux relations culturelles internationales.

Le Ministre de l'Intérieur déclare que l'article 81 ne concerne que les matières régionales (30).

La coopération culturelle internationale est régie par l'article 16.

L'amendement est retiré.

L'article 81 est adopté à l'unanimité. »

(rapport le Hardy de Beaulieu - De Grève — doc. parl., Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, p. 147).

La dernière discussion, en séance publique de la Chambre, fut rapide et obscure.

« M. Persoons. — Dois-je inférer de cet article 81 qu'on a définitivement renoncé à obtenir pour chacune des communautés le droit de négocier directement des actes de coopération culturelle ?

La Constitution de 1970 le prévoyait en attribuant aux communautés cette compétence.

L'exercice de cette compétence a été ultérieurement contesté sous l'argument que l'article 68 non soumis à révision s'y opposait.

Il est clair que l'adoption régulière par le Constituant d'un article nouveau prime les articles antérieurs.

Ici, on a l'air de revenir en arrière et d'exclure qu'il y ait des actes de coopération culturelle internationale en dehors de ce que le Ministère des Affaires étrangères et le gouvernement central négocient et permettent.

Je vous rends attentif aux conséquences qui en résultent et au recul que vous organisez par rapport à la situation de 1970, mais peut-être me suis-je mépris sur la portée de ce texte.

M. Mordant. — Je ne crois pas.

M. Moureaux, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles. — L'article 81 concerne essentiellement les matières régionales. C'est l'association aux négociations internationales pour les matières relevant des régions (30).

Le problème de l'association ou plus exactement le problème des compétences en matière internationale des communautés est réglé par l'article 16 du projet qui a déjà été adopté par cette Assemblée et qui reprend d'ailleurs une formulation qui avait été adoptée par les Chambres dans une loi antérieure.

M. Persoons. — Où voyez-vous cela ? Le mot « régional » n'apparaît pas dans le texte de l'article 81.

M. Moureaux, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles. — Avez-vous lu l'article 16 ?

M. Persoons. — Je demande si cela vise les matières culturelles ?

(30) Cet avis n'est pas conforme au texte sur lequel il porte.

M. Moureaux, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles. — Je vous réponds que les matières culturelles sont visées par l'article 16 et que, par le fait même, l'article 81 étant plus restrictif, il n'apporte rien de neuf parce que le problème est réglé à l'article 16. N'essayez pas de jouer sur les mots.

M. Persoons. — Les mots ne sont pas ceux que vous dites.

M. Moureaux, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles. — En cette matière, un membre de votre groupe au Sénat, M. Lagasse, a été d'accord avec notre interprétation.

M. le Président. — L'article 81 est adopté ».

(*Ann. parl., Ch., 4 août 1980, p. 3267*).

SECTION III. — L'EXTENSION DE LA COMPETENCE SUR LES ESPACES MARITIMES ADJACENTS

La Région flamande peut-elle exercer ses compétences en mer territoriale et sur le plateau continental ?

En vertu de la coutume internationale, codifiée sur ce point par la Convention de Genève, la mer territoriale fait partie du territoire de la Belgique. La question de savoir si cette zone maritime est comprise dans le ressort territorial de la Région flamande ou de toute autre collectivité publique riveraine, appelle en revanche une réponse en droit interne.

Quant au plateau continental, il forme l'assise de certains droits souverains démembrés exercés par l'Etat aux fins de l'exploration et de l'exploitation des richesses naturelles de ce plateau.

§ 1. DETERMINATION DES LIMITES MARITIMES

MER TERRITORIALE. — Condition juridique.

REGION FLAMANDE. — Territoire. — Territoire maritime. — Mer territoriale (non). — Compétences extraterritoriales.

La question de l'étendue de la Région flamande fut soulevée pour la première fois au sein de la Commission spéciale de la Chambre qui examinait le projet de loi n° 461 *portant diverses réformes institutionnelles*. Le rapport (inédit) contient à cet égard d'intéressantes précisions.

« Avant de procéder au vote sur l'article, la Commission a entamé une discussion sur l'étendue de la région flamande du côté de la mer. Deux membres demandent de quelle région relèvent les eaux territoriales et le plateau continental, cette délimitation pouvant avoir des répercussions sur l'aménagement du territoire, la lutte contre la pollution maritime, la question des îles artificielles.

Le Secrétaire d'Etat (F) répond que des précisions seront apportées à l'occasion de la discussion du commentaire du Gouvernement concernant l'article 28 du projet (Doc. n° 461/20-I). Dans une première approche, il lui paraît que le plateau continental et les eaux territoriales doivent dans leur ensemble continuer à ressortir de la compétence nationale. En ce qui concerne la pêche dans les eaux territoriales, il s'agit d'un problème régional qui doit être approfondi à l'occasion de l'examen de l'article 28.

Un second membre a souligné l'importance de la délimitation de la région flamande du côté de la mer.

Il estime que ce problème ne se pose pas uniquement en termes de compétences, en fonction de l'article 28 du projet, mais aussi en termes de limites et ce à plusieurs égards : d'abord et dans le cadre du projet par rapport aux limites des régions; ensuite par rapport aux limites des régions linguistiques, pour lesquelles une majorité spéciale est d'ailleurs prévue à l'article 3bis de la Constitution. Comme exemple de problème pouvant se poser, il cite le statut linguistique d'une île artificielle construite en mer territoriale.

Plusieurs pays ont dû régler cette question. En fait, quatre problèmes doivent être étudiés : celui de la mer territoriale, celui de la zone contiguë, celui du plateau continental et celui des établissements éventuellement créés par l'extension du territoire solide dans le secteur de la mer territoriale, de la zone contiguë et sur le plateau continental.

En ce qui concerne les compétences régionales et par exemple les compétences concurrentes, le problème est de savoir si la région flamande peut prendre des normes, soit dans le domaine de sa compétence exclusive, soit dans le domaine de la compétence concurrente de l'article 28, § 3.

Dans le domaine de la compétence concurrente par exemple, la région flamande pourra-t-elle régler les relations de travail sur une île artificielle en mer territoriale ?

Dans ce même cadre, peut-on régler des matières de santé, dépendant des ordonnances ?

Le territoire des communes ne va pas au-delà de la dernière laisse de basse mer.

La mer territoriale reste donc nationale et échappe à la division en communes d'abord, et par conséquent en provinces. Tout ce qui se trouve en mer territoriale échappe aux compétences de la région, si l'on applique normalement les textes concernant la division en provinces et en communes sur laquelle s'appuie le projet.

Pour ce qui est de la zone contiguë et de la haute mer, le problème se pose encore d'une façon différente. Dans la mesure où le statut de la zone contiguë et le statut de la haute mer ne relèvent pas de la compétence exclusive des États, mais font partie du domaine international, certaines facultés d'action sont par tolérance laissées aux États. Il s'agit notamment, en matière pénale, du droit de suite lorsqu'une infraction a été commise en mer territoriale et que l'on poursuit cette infraction jusque dans la zone contiguë. En ce qui concerne le plateau continental, qui ne commence qu'après la mer territoriale, c'est le prolongement du fond marin après la mer territoriale.

Dans ces divers cas le problème est, a fortiori, en dehors de la compétence des régions, des provinces et des communes et relève des compétences internationales de l'État.

Le Secrétaire d'État (N) a rappelé que la superficie de la Belgique est calculée sur la base d'une projection horizontale, dont les frontières nationales constituent les limites extrêmes.

En ce qui concerne l'emplacement maritime, la ligne de marée basse en est également la limite extrême. Compte tenu de ces éléments, le Royaume de Belgique a une superficie de 30.521 km². C'est d'ailleurs sur cette base qu'a été déterminée la superficie des trois régions sous le Gouvernement précédent; la superficie de la région flamande s'élève à quelque 13.511 km², celle de la région wallonne à 16.841 km² et celle de la région bruxelloise à 162 km². Au-delà de cette limite indiquée par la laisse de basse mer, l'État belge a encore des droits à exercer : le droit de souveraineté d'un État côtier va en effet au-delà de cette limite et englobe les eaux territoriales; il n'est cependant pas identique au droit de souveraineté que l'État exerce sur le continent. Les eaux territoriales s'étendent sur une distance de 3 milles à partir de la laisse de basse mer.

En dehors des eaux territoriales, un État côtier peut, en vertu du droit coutumier international et de traités internationaux, exercer certains droits bien précis, tels que

la pêche, l'exploration et l'exploitation, dans une zone encore plus étendue (zone limitrophe, plateau continental).

En conclusion, on peut dire que les eaux territoriales font partie du territoire de l'Etat mais que la souveraineté y est exercée de façon autre que pour le territoire de cet Etat.

Le Gouvernement a finalement décidé que les limites de la région flamande s'arrêteraient à la dernière laisse de basse-mer, ce qui n'empêche pas la région d'exercer au-delà les compétences qui lui seront reconnues à l'article 28.

L'article 1 a finalement été adopté par 23 voix contre 5 et 2 abstentions ».

(rapport de MM. Anselme, Baert, De Keersmaecker, Maystadt, Vanverlthoven et M^{me} Spaak sur le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles — doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/63, non publié, pp. 99-101).

REGION FLAMANDE. — Territoire. — Territoire maritime. — Mer territoriale (non). — Superficie.

Seize mois plus tard, au cours de la discussion du projet de loi n° 261 en commission du Sénat, un commissaire introduisait l'amendement suivant à l'article 1^{er} : « Pour l'application de la présente loi, la Région flamande comprend également les eaux territoriales ».

A quoi le gouvernement répondit que c'était impossible :

« En ce qui concerne les eaux territoriales, le Ministre des Réformes institutionnelles (N) estime qu'il est inconcevable de les intégrer à la Région flamande. Un membre estime cependant que cette thèse est éventuellement à revoir si la superficie du territoire est maintenue comme critère de répartition des dotations. Un autre membre ne peut se rallier à la thèse selon laquelle le Législateur national et le Gouvernement national restent compétents en ce qui concerne les eaux territoriales.

L'argument selon lequel elles seraient essentiellement réglées par le droit coutumier international est inacceptable. Cela vaut également pour le libre passage des navires.

Le Premier Ministre se réfère à la position du Conseil d'Etat : les eaux territoriales continuent en tout cas à relever de la compétence nationale (30bis).

Un autre membre se demande quelle sera l'incidence de cet avis sur le môle et le terminal de Zeebrugge. Il est répondu qu'il s'agit d'un prolongement du territoire. Un autre membre ne partage pas ce point de vue : selon lui, la mer territoriale commence à la ligne de marée basse (30ter).

L'amendement est rejeté par 15 voix contre 1; 4 membres se sont abstenus. »

(rapport Cooreman-Goossens sur le projet de loi spéciale des régions et des communautés — doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 261/2, pp. 37-38).

Les sénateurs Van der Elst et Vandezande reprirent l'amendement en séance publique :

« Remplacer cet article par les dispositions suivantes :

« La Belgique comprend une Région flamande, une Région wallonne et une Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Le territoire respectif de ces régions est fixé comme suit :

(30bis) Voy. le passage pertinent de l'avis du Conseil d'Etat *infra*, pp. 575-576.

(30ter) Inexact (voy. Convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë, du 29 avril 1958, art. 8; Convention de La Jamaïque sur le droit de la mer, du 10 décembre 1982, art. 11).

— La Région flamande comprend le territoire actuel des provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale et de Limbourg, ainsi que le territoire actuel des arrondissements administratifs de Hal-Vilvoorde et de Louvain. *Pour l'application de la présente loi, la Région flamande comprend également les eaux territoriales;*

— La Région wallonne comprend le territoire actuel des provinces de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur, ainsi que le territoire actuel de l'arrondissement de Nivelles. En ce qui concerne la région de langue allemande, la loi déterminera dans quelle mesure et de quelle manière cette région a une compétence autonome ou relève de la compétence nationale ou régionale;

— La Région-capitale urbaine comprend le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. » »

M. Van der Elst. —

[...]

« Mijnheer de Voorzitter, ik weet dat in ons amendement bij artikel 1, dat ertoe strekt te bepalen dat België een Vlaams gewest, een Waals gewest en een tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad omvat, een alinea voorkomt die tot een meer fundamentele betwisting aanleiding heeft gegeven. Het gaat hier om de woorden « Voor de toepassing van deze wet omvat het gewest Vlaanderen eveneens de territoriale wateren ».

In de commissie hebben wij daarover een uitvoerige discussie gehad en de Eerste minister, zich beroepend op een advies van de Raad van State, heeft verklaard dat zulks niet gaat, omdat rekening moet worden gehouden met het internationaal recht.

Ik wijs erop dat die bepaling alleen van toepassing zou zijn in het kader van deze wet en dat de zorg voor de omgeving, dat de zuivering van afvalwateren, het verbieden van het lozen van afvalwateren in zee en de reglementeringen in verband met de kustvaart onder de bevoegdheden van het Vlaams gewest kunnen ressorteren.

Principieel is het van het allergrootste belang dat uitdrukkelijk wordt gezegd dat de territoriale wateren tot het gewest Vlaanderen behoren, in zoverre dit verenigbaar is met internationale verplichtingen.

[...]

M. Martens, Premier Ministre. —

[...]

Over de territoriale wateren geeft de Raad van State niet alleen een advies maar in een arrest, heeft hij heel duidelijk gezegd dat de territoriale wateren niet kunnen behoren tot de bevoegdheid van een onderdeel van de Staat zoals een provincie of een gewest. Wij hebben trouwens in de discussie over de aanvulling van de wet-Perin-Vandekerckhove, de eerste fase van de staatshervorming, ook dit probleem ontmoet, onder meer toen wij moesten uitmaken of de zeevisserij zou blijven behoren tot de nationale bevoegdheid of onder de regionale bevoegdheid zou ressorteren (31).

Steunend op dit arrest van de Raad van State en nadien op een advies van de Raad van State en in het belang van een goede ordening van de Staat, kan er niet de minste twijfel over bestaan, dat de territoriale wateren tot de bevoegdheid van de Staat behoren en niet tot die van een van de gewesten. »

(*Ann. parl., Sénat, 22 mars 1980, pp. 1014-1015 et 1018*).

Le 1^{er} alinéa de l'amendement fut rejeté par 148 voix contre 27 et 3 abstentions.

(31) Les débats auxquels fait allusion le Premier ministre sont reproduits *infra*, pp. 578-581.

REGION FLAMANDE. — Territoire. — Territoire maritime. — Mer territoriale et plateau continental (non). — Superficie. — Clé de répartition des dotations budgétaires.

La question fut à nouveau débattue lors de l'examen, en commission de la Chambre, des projets qui allaient devenir les lois de réformes institutionnelles des 8 et 9 août 1980.

La clé de répartition du crédit budgétaire alloué par le législateur national aux régions étant partiellement basée sur la superficie de ces collectivités, plusieurs parlementaires flamands plaidèrent en faveur de l'appartenance de la mer territoriale et du plateau continental à la Région flamande.

« L'article 59bis dispose que le crédit global sera fixé par la loi selon des critères objectifs. Les critères de la superficie avantage le Sud, notamment parce que les cantons de langue allemande sont annexés à la Région wallonne. Le membre estime également que les eaux territoriales doivent faire partie du territoire, car si demain on découvre du gaz en Wallonie, la Région wallonne sera compétente en la matière. Que se passera-t-il cependant si l'on découvre des matières premières sur le plateau continental ?

[...]

En conclusion de la première partie de la discussion générale, le Premier Ministre [...] affirme que les eaux territoriales ne font pas partie d'une région ou d'une province, mais du territoire national, ainsi qu'il ressort d'un arrêt du Conseil d'Etat (32).

[Au cours de la seconde partie de la discussion générale, un intervenant déclare :]

Dès l'instant où la Communauté flamande (33) recevrait des compétences dans le domaine maritime - ce qui ne serait que logique - elle devrait disposer des moyens requis pour les exercer. Le critère de la superficie intervenant comme paramètre dans l'établissement des clés de répartition, il est important d'inclure cette zone de douze milles dans le territoire flamand.

Le Premier Ministre cite l'avis du Conseil d'Etat du 7 août 1978 relatif aux eaux territoriales dont il ressort que selon les règles du droit international, les eaux territoriales relèvent des compétences nationales indivisibles.

[...]

Un autre membre émet les considérations suivantes :

[...]

3) En vertu d'un traité international la zone de 12 milles appartient aux eaux territoriales (34). Si la Wallonie s'approprie des rivières, il n'est que juste que la Flandre réclame les eaux territoriales. De la sorte les dotations revenant à la Flandre augmenteraient sensiblement. En outre, la Flandre obtiendrait enfin les matières premières se trouvant dans cette région.

Le Premier Ministre fournit ensuite certaines précisions [...]

III. La question des eaux territoriales fait l'objet d'un arrêt explicite du Conseil d'Etat du 27 avril 1976 qui est fondé sur le droit international.

Le Conseil considère que les eaux territoriales ne peuvent relever de la compétence d'un pouvoir public, ni d'une région particulière. [...]

(32) L'orateur fait allusion à l'arrêt Royal Yachting Club de Belgique, n° 17 569 du 27 avril 1976.

(33) Lire : La Région flamande.

(34) Inexact : la largeur de la mer territoriale belge est de 3 milles marins (A.R. 4 août 1981).

[Au cours de la discussion de l'article 5,]

Un membre estime que la clé de répartition est contestable. A son avis, les eaux territoriales devraient faire partie du territoire de la Région flamande. Il appuie son argumentation sur l'idée qu'aucun territoire ne doit être exclu du partage régional prévu par l'article 107^{quater} de la Constitution.

[...]

Un autre membre souligne que le plateau continental est fixé par le droit international et que c'est donc un territoire étatique (*sic*) échappant à la classification régionale.

[...]

Quant au plateau continental, le Ministre renvoie à l'article 2 du projet 434 (loi spéciale) qui détermine le territoire de chaque région.

[...]

[Au cours de la discussion de l'article 11,]

M. Verroken voudrait introduire par amendement (*Doc. n° 619/5-X*) un impôt supplémentaire sur les ressources du plateau continental. Il estime que ce serait utile pour l'avenir. Ces impositions seraient au bénéfice de la Région flamande (35).

[...]

Un autre membre annonce son soutien aux amendements Verroken. Ne pas ranger les revenus du plateau continental dans celles de la Région flamande pourrait en cas d'exploitation de ressources naturelles créer un problème communautaire grave. En effet, la Wallonie prétend être maîtresse de ces ressources.

[...]

Le Premier Ministre refuse l'amendement de M. Verroken, et en ce qui concerne la définition du concept « territoire », renvoie à l'article 2 du projet 434. L'amendement est donc inutile.

[...]

Un membre croit que la Cour d'Arbitrage pourrait apporter une solution à la controverse au sujet du plateau continental, mais s'inquiète de ce que l'Etat central puisse s'arroger les recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles.

Le Premier Ministre répond que ce ne serait possible qu'à condition d'être fait pour toutes les régions et avec l'accord de celles-ci ».

(rapport Knoops-Van Elewyck sur le projet de loi ordinaire de réformes institutionnelles — doc. parl., Ch., sess. 1979-1980, n° 619/13, pp. 15, 21, 27, 29, 30, 37, 38, 43).

(35) Cet amendement était libellé de la manière suivante :

« Art. 1. Compléter le § 1er par ce qui suit :

« - les prélèvements d'exploitation à l'intérieur de la zone de 12 milles (mer territoriale), de la zone de 24 milles (zone contiguë) et de la zone de 200 milles (zone économique exclusive), ainsi que sur le plateau continental ».

Art. 12. Au § 2, entre les deux derniers alinéas, insérer un nouvel alinéa, libellé comme suit :

« - pour les prélèvements d'exploitation à l'intérieur de la zone de 12 milles, de la zone de 24 milles et de la zone de 200 milles, ainsi que sur le plateau continental : à l'endroit où l'exploitation est établie ».

JUSTIFICATION

Pour cet amendement, nous renvoyons à la reconnaissance des compétences nationales par la Troisième Conférence sur le Droit de la mer et les conférences suivantes. »

L'amendement de M. Verroken fut rejeté par 14 voix et 5 abstentions (*id.*, p. 44).

REGION FLAMANDE. — Territoire. — Territoire maritime. — Mer territoriale (non).

Pendant ce temps, la Commission sénatoriale de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions examinait le projet de loi *spéciale* de réformes institutionnelles. Elle se borna à examiner les questions de compétence extra-territoriale (voy. *infra*, § 2).

Lorsque le projet vint en discussion en séance publique du Sénat, M. De Seranno demanda au gouvernement pourquoi la mer territoriale n'avait pas été incluse dans le territoire de la Région flamande.

« De heer De Seranno. — Mijnheer de Voorzitter, Heren Ministers, Dames en Heren, in het verslag heb ik niet de redenen kunnen ontwaren waarom de territoriale wateren bij de indeling van de gewesten met werden vermeld. Als ik de woordenboeken in dit verband nakijk, lees ik dat de Staten souverain bevoegd zijn, niet alleen over de wateren, maar dat deze bevoegdheid zich ook uitstrekt over het luchtruim, de bedding van de zee en de ondergrond.

Het kan toch niet dat, na de indeling van ons land in gewesten zoals bepaald in artikel 107^{quater} van de Grondwet een saldo zou overblijven.

Wat zal er gebeuren en wie zal bevoegd zijn in geval van de vestiging van een kunsteiland op bijvoorbeeld 500 meter van de strandlijn ?

Hoe zullen de Vlaamse Raad en de Vlaamse executieve hun bevoegdheden kunnen uitoefenen zoals bedoeld in artikel 6, onder meer deze bevoegdheden die betrekking hebben op het leefmilieu in het naburige vasteland, indien deze territoriale wateren hier niet worden vermeld ? Er is daarover vroeger reeds sprake geweest, maar aangezien ik aan de verslaggever geen nadere uitleg in dit verband kan vragen, dien ik mij tot de regering te wenden ten einde de redenen te kennen die ertoe hebben geleid, vooralsnog en bij wijze van overgang, de territoriale zee niet als behorend tot het grondgebied van het Vlaamse gewest te vermelden in artikel 2 van dit ontwerp.

[...]

M. Ph. Moureaux, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles. — Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, malgré l'importance du sujet, je serai extrêmement bref. Je répondrai d'abord à M. De Seranno que les eaux territoriales sont sous compétence nationale en vertu des implications internationales liées à cette matière. Le Conseil d'Etat a pris position de façon très précise à ce sujet dans son avis émis à propos du projet 461 (36). Pour être encore plus net, j'ajouterai que les limites des régions s'arrêtent aux limites des provinces, c'est-à-dire, pour reprendre les termes précis, à la dernière laisse de basse mer ».

(*Ann. parl., Sénat, 19 juillet 1980, p. 2262*).

MER TERRITORIALE ET PLATEAU CONTINENTAL. — Condition juridique.

REGION FLAMANDE. — Territoire. — Territoire maritime. — Mer territoriale et plateau continental (non).

(36) Le passage pertinent de cet avis est reproduit *infra*, pp. 575-576.

Le projet de loi spéciale fut alors transmis à la Chambre des représentants dont la commission s'attacha à préciser la condition juridique des eaux territoriales et du plateau continental.

« Le Premier Ministre fait remarquer qu'en ce qui concerne le problème des eaux territoriales, l'avis du Conseil d'Etat est clair. [...] »

Les eaux territoriales ressortissent au droit belge, mais elles ne peuvent être placées sous l'autorité d'une Région.

[...]

En ce qui concerne les eaux territoriales, [un] membre se demande une fois de plus si elles font partie ou non du territoire flamand. Des auteurs éminents tels que Wigny et Mast estiment que tel est le cas*.

L'orateur signale que le Ministre de l'Intérieur ne partage pas cet avis.

Il demande que le Gouvernement se prononce clairement en la matière.

Quant aux eaux territoriales, le Premier Ministre renvoie à l'avis du Conseil d'Etat de 1978 (*Doc. Chambre*, n° 461/33 du 7 août 1978, page 1)**. Il ressort de celui-ci que l'autorité qu'un Etat riverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire. Il souligne que la chambre du Conseil d'Etat qui a émis cet avis était présidée par M. Mast, Premier Président.

Le Premier Ministre demande par la même occasion le rejet de l'amendement de M. Verroken concernant les eaux territoriales (*Doc.* n° 627/2-VI).

Un amendement de M. Schiltz (*Doc.* n° 627/2-V) vise en outre à inclure dans le territoire de la Région flamande « les eaux territoriales et la partie du plateau continental appartenant à la Belgique ».

L'auteur prend acte de la réponse du Premier Ministre renvoyant à un avis du Conseil d'Etat. Il attire toutefois l'attention sur le fait que cet avis n'a pas été émis en réunion plénière de la section de législation. Selon lui, la thèse défendue par M. Mast en tant que professeur d'université ne cadre pas avec cet avis.

L'amendement de M. Schiltz est rejeté par 21 voix contre 1 et 3 abstentions.

* Wigny écrit dans son ouvrage « Droit constitutionnel », p. 77, n° 12 : « Le territoire s'étend à la mer côtière; les principes qui fixent la largeur de cette bande liquide sont fournis par le droit des gens ».

Pour sa part, Mast écrit dans son ouvrage « Grondwettelijk Recht », p. 55, n° 51 : « Het nationale grondgebied omvat ook de binnenwateren... en de kustzee. De Staat doet zijn soevereiniteit gelden op een smalle zeestreek langs de kust ».

** L'article 28, § 2, du projet, porte que les conseils régionaux règlent par ordonnance : « 3° les forêts, la chasse, la pêche et la tenderie ».

Dans le commentaire (III, 3°, alinéa 2), le gouvernement précise que « la pêche maritime relève de la compétence régionale ». Cette assertion ne se justifie pas. En effet, dans la mesure où la réglementation de la pêche s'étend à la mer territoriale et, *a fortiori*, dans la mesure où elle s'étend à la haute mer, il serait contraire à l'ordonnancement juridique international et national de la confier à un pouvoir régional. Cela vaut évidemment pour la haute mer, mais aussi pour la mer territoriale. En effet, « il découle du statut particulier de la mer territoriale admis en droit international... que l'autorité qu'un Etat riverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire » (arrêt du Conseil d'Etat A.S.B.L. « Koninklijk Belgisch Yachting Verbond », n° 17 569, du 27 avril 1976 et commentaire de Y. Lejeune dans *Administration publique*, 1977, pp. 332 à 345). Il résulte de cette situation juridique particulière que l'Etat qui a « autorité » sur une mer territoriale ne saurait incorporer celle-ci au territoire d'une ou plusieurs personnes publiques distinctes de l'Etat (ce que le projet ici examiné ne fait d'ailleurs pas), ni abandonner aux organes de telles personnes publiques une ou plusieurs des compétences que cette autorité lui confère ».

Un amendement de M. Verroken (*Doc. n° 627/2-VI*) mentionne effectivement les eaux territoriales mais non le plateau continental.

L'auteur s'est à dessein limité aux eaux territoriales car il désire aborder le problème du plateau continental lors de la discussion des compétences.

Son amendement est rejeté par 15 voix contre 4 et 4 abstentions.

[...]

Le problème du plateau continental est à nouveau abordé par un membre, mais cette fois à propos du droit d'exploitation. En 1958, une Convention a été conclue à Genève. Le projet de ratification (*36bis*) n'a été soumis au Parlement qu'en 1970 et adopté par celui-ci en 1971. La publication a eu lieu en 1972. Entre-temps, les six pays de la Mer du Nord se sont partagés le plateau continental alors que nous avons dû nous accommoder des maigres restes. Cette Convention dispose que la Belgique exerce des droits souverains sur son plateau continental. Si du gaz était découvert en Wallonie, il appartiendrait au patrimoine wallon. Si une telle découverte se produisait dans la zone côtière, on considérerait cependant cette nouvelle source d'énergie comme une matière nationale, ce qui pourrait donner lieu à de graves tensions. Aux Etats-Unis, il existe un « submerged land act » qui octroie aux Etats le droit d'exploiter le sous-sol.

L'orateur souligne qu'en Allemagne, la zone côtière relève de la compétence des « Länder » situés en bordure de mer.

Il se réfère à nouveau aux auteurs Wigny et Mast qu'il a déjà cités précédemment.

Si le Conseil d'Etat a donné une autre interprétation en 1978, cela était dû au fait qu'à l'époque, le pays n'avait pas encore été fédéralisé ».

(*rapport le Hardy de Beaulieu - De Grève — doc. parl., Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, pp. 19, 27-30 et 92*).

MER TERRITORIALE ET PLATEAU CONTINENTAL. — Condition juridique.

REGION FLAMANDE. — Territoire maritime (non). — Compétences extra-territoriales.

A la suite du dépôt d'amendements par MM. Schiltz et Verroken à l'article 2 du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, visant l'extension du territoire de la province de Flandre occidentale aux eaux territoriales et au plateau continental, le gouvernement recueillit l'avis du Conseil d'Etat en la matière. Nous le reproduisons *in extenso* ci-dessous.

« Le Conseil d'Etat, section de législation, chambres réunies, saisi par le Premier Ministre, le 25 juillet 1980, d'une demande d'avis, *dans un délai ne dépassant pas huit jours*, sur deux amendements au projet de « loi spéciale de réformes institutionnelles », a donné le 30 juillet 1980 l'avis suivant :

Les deux amendements que le Premier Ministre a soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat le 25 juillet 1980 tendent à modifier l'article 2 du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles.

Cet article 2 dispose comme suit :

« Le territoire des Régions wallonne et flamande est, à titre transitoire, fixé comme suit :

» La Région flamande comprend le territoire des provinces d'Anvers, de Flandre occidentale, de Flandre orientale et de Limbourg, ainsi que le territoire des arrondissements administratifs de Hal-Vilvorde et de Louvain.

(*36bis*) Lire : projet de loi d'assentiment.

» La Région wallonne comprend le territoire des provinces de Hainaut, de Liège, de Luxembourg et de Namur, ainsi que le territoire de l'arrondissement administratif de Nivelles.

» Par le territoire des provinces et arrondissements énumérés ci-dessus, il faut entendre le territoire de ces provinces et arrondissements tel qu'il existait au 1^{er} octobre 1979 » (Chambre, 1979-1980, *Doc.* n° 627/1).

L'amendement proposé par Monsieur Verroken et consorts tend à insérer le texte suivant entre les alinéas 2 et 3 de l'article 2 précité : « Les eaux territoriales font partie du territoire de la province de Flandre occidentale ». Il est justifié comme suit : « Les eaux territoriales font partie du territoire souverain de l'État côtier. Les limites des eaux territoriales sont déterminées par le droit des gens. Étant donné que la délimitation des provinces date de l'époque française, il convient d'ajouter cette disposition pour éviter tout malentendu. »

L'amendement présenté par Monsieur Schiltz et consorts propose d'ajouter aux mots « Flandre occidentale » figurant au deuxième alinéa de l'article précité, le membre de phrase « y compris les eaux territoriales et la partie du plateau continental appartenant à la Belgique ». Cet amendement ne comporte pas de justification.

Les deux amendements ont été déposés à la Commission de la Chambre avant que le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles ne fût adopté par le Sénat et transmis à la Chambre des Représentants.

A en juger d'après leur texte, ils ont tous deux pour objet d'incorporer la mer territoriale et aussi, selon l'amendement Schiltz, le plateau continental au territoire de la province de Flandre occidentale.

En raison de la place qu'ils occupent, c'est-à-dire dans le corps de l'article 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, les amendements auraient pour effet d'étendre à la mer territoriale et au plateau continental le champ d'application de cette loi et plus spécialement les compétences que celle-ci attribue à la Région flamande. Ils auraient, de plus, pour conséquence de modifier les clés de répartition en matière d'octroi de crédits aux Régions pour les matières visées à l'article 107^{quater} de la Constitution et en matière de répartition des crédits du Fonds des provinces (articles 5 et 45 du projet de loi ordinaire de réformes institutionnelles tel qu'il a été adopté par la commission de la Chambre) (Chambre 1979-1980, *Doc.* n° 619/13).

Pour atteindre leur but, les amendements exigeraient une modification du dernier alinéa de l'article 2 précité du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, aux termes duquel « il faut entendre par le territoire des provinces et arrondissements énumérés ci-dessus le territoire de ces provinces et arrondissements tel qu'il existait au 1^{er} octobre 1979 ».

*
* *

Si la modification des limites de la province de Flandre occidentale - abstraction faite de la question de savoir si elle doit se faire en vertu d'une loi spéciale - est jugée d'application générale, il importera de vérifier aussi les conséquences de cette extension de territoire, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences entre l'État, la région, les provinces et les communes littorales. Les auteurs des amendements n'ont sans doute pas entendu attribuer à leurs textes une portée aussi générale. Leur intention est apparemment d'en limiter la portée à l'application du présent projet de loi spéciale de réformes institutionnelles. Même à leur attribuer cette portée restreinte, les amendements appellent les observations suivantes.

*
* *

Pour ce qui est de la modification proprement dite des limites de la province de Flandre occidentale, l'avis préalable du conseil provincial est requis conformément à l'article 83 de la loi provinciale.

*
* *

Il est à présent généralement admis que la mer territoriale, c'est-à-dire la portion de mer comprise entre la laisse de basse mer et la haute mer, n'appartient pas au territoire proprement dit de l'Etat mais que, ainsi que le stipule l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Convention du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, approuvée par la loi du 29 juillet 1971, « la souveraineté de l'Etat s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures, à une zone de mer adjacente à ses côtes désignée sous le nom de mer territoriale ».

Cette souveraineté est toutefois limitée par le droit international et notamment par la Convention de Genève précitée. Ainsi, il y a droit de « passage inoffensif » dans la mer territoriale (art. 14 de la Convention) et « il ne peut être perçu de taxes sur les navires étrangers à raison de leur passage dans la mer territoriale » (art. 18 de la Convention).

Selon l'arrêt du Conseil d'Etat, n° 17 569 du 27 avril 1976, en cause l'a.s.b.l. « Koninklijk Belgisch Yachting Verbond », l'autorité qu'un Etat riverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire. Puisque les relations internationales relèvent exclusivement des organes du pouvoir central, les dispositions qui s'appliquent au territoire proprement dit ne s'appliquent pas de plein droit à la mer territoriale et les régions ou les organes administratifs décentralisés d'un Etat riverain n'ont pas part à la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale, « sauf dispositions explicitement dérogoires ».

Aucune objection de droit international ne peut davantage être formulée contre l'attribution de l'exercice à une Région ou à un organe administratif décentralisé de pouvoirs déterminés de cette souveraineté sur la mer territoriale. Le droit international, en effet, n'affecte pas la répartition interne des pouvoirs dans les Etats concernés. Toutefois, s'il y a redistribution de ces pouvoirs, c'est l'Etat et lui seul qui demeure responsable à l'égard des autres Etats, des actes accomplis par les organes régionaux ou décentralisés. Cette responsabilité a pour corollaire la nécessité d'organiser un certain contrôle sur ces actes d'organes régionaux ou décentralisés.

En raison précisément de cette responsabilité, on constate, dans les faits, que la plupart des Etats, même à structure fédérale, ont laissé au pouvoir central la souveraineté sur la mer territoriale.

*
* *

Le plateau continental de la Belgique a été géographiquement délimité par la loi du 13 juin 1969. En vertu de la Convention de Genève du 29 avril 1958 relative au plateau continental - Convention que la Belgique n'a pas signée, mais dont les dispositions essentielles relèvent du droit coutumier international - et aux termes de la loi précitée du 13 juin 1969, les Etats riverains et, en l'espèce, le Royaume de Belgique, exercent des droits souverains sur ce plateau continental pour « l'exploration et l'exploitation de ses ressources naturelles ».

Ces ressources naturelles sont, au terme de l'article 1^{er}, b, de la loi précitée, « les ressources minérales et autres ressources non vivantes du lit de la mer et du sous-sol ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires, c'est-à-dire les organismes qui, au stade où ils peuvent être pêchés, sont soit immobiles sur le lit de la mer ou au-dessous de ce lit, soit incapables de se déplacer si ce n'est en restant constamment en contact physique avec le lit de la mer ou le sous-sol ».

Dans son avis sur le projet de loi sur le plateau continental de la Belgique, qui est devenu la loi du 13 juin 1969, le Conseil d'Etat, section de législation, a déclaré que les termes « pour l'exploration et l'exploitation de ses ressources naturelles » impliquent l'affirmation au profit de l'Etat belge de certains droits démembrés de la souveraineté et non l'affirmation d'une souveraineté territoriale complète qui serait inconciliable avec le principe de la liberté de la haute mer. Et l'avis de poursuivre :

« L'adoption du projet ne modifiera pas les limites de l'Etat telles qu'elles ont pu être fixées par des traités antérieurs, ni la composition du territoire national telle qu'elle est décrite à l'article 1^{er} de la Constitution. Soumis à certaines compétences spécifiques au profit de l'Etat belge, le plateau continental ne fera partie ni du territoire national, ni du territoire de la province et des communes riveraines, ni du domaine public belge. Il formera une zone soumise, pour la protection d'intérêts nationaux spécifiques, à certaines compétences particulières de souveraineté.

» Les droits de souveraineté que l'article 1^{er} du projet tend à affirmer au profit de l'Etat belge sur le plateau continental, trouvent ainsi leur justification mais aussi leurs limites dans la finalité en vue de laquelle ils ont été reconnus par le droit international tel qu'il a été précisé par la Convention de Genève du 29 avril 1958, à savoir l'exploration du plateau continental ainsi que l'exploitation des seules ressources naturelles qui sont énumérées, dans les mêmes termes, par l'article 2, quatrième alinéa, de la Convention de Genève et par l'article 1^{er}, b, du projet » (Chambre, Sess. 1966-1967 - Doc. n° 471/1, p. 5).

Il s'ensuit que la notion de « plateau continental » vise uniquement l'exercice des droits définis ci-dessus, et que le plateau continental ne peut être compris dans le territoire de la province de Flandre occidentale.

Tout comme pour la mer territoriale et sous la réserve du droit international qui vient d'être faite, il ne semble cependant pas y avoir d'obstacle à ce que l'Etat attribue à une Région ou à un organe décentralisé les compétences nécessaires aux seules fins, bien entendu, d'« exploration et d'exploitation des ressources naturelles » du plateau continental.

En conclusion, le Conseil d'Etat est d'avis que, dans la conception généralement admise à l'heure actuelle, il est inconciliable avec le droit international d'incorporer au territoire de la province de Flandre occidentale ni la mer territoriale, ni le plateau continental.

La chambre était composé de
MM. :

A. Mast, *premier président*;
P. Tapie, *président de chambre*;
G. Baeteman,
A. Depondt,
J. Ligot,
P. Knaepen, *conseillers d'Etat*;
G. van Hecke,
P. De Visscher,
F. Rigaux,
S. Fredericq, *assesseurs de la section de législation*;

M^{me} :

M. Benard, *greffier*.

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

Le rapport a été présenté par MM. W. Van Assche, auditeur général et G. Boland, premier auditeur.

Le Greffier,
(s.) M. Benard.

Le Président,
(s.) A. Mast. »

(avis de la section de législation, chambres réunies, du 30 juillet 1980, sur deux amendements du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles — doc. parl., Ch., sess. 1979-1980, n° 627/12).

Le gouvernement transmet l'avis à la Chambre des représentants avec le commentaire suivant :

« Le Gouvernement a examiné cet avis et en tire les conclusions suivantes :

1. Notions

1.1. La mer territoriale est la portion de mer comprise entre la laisse de basse mer et la haute mer. La délimitation de la mer territoriale est réglée par les articles 3 à 13 de la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, approuvée par la loi du 29 juillet 1971.

1.2. Le plateau continental est, selon l'article 1^{er} de la loi du 13 juin 1969 sur le plateau continental de la Belgique, « le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes aux côtes mais situées en dehors de la mer territoriale ». La délimitation du plateau continental belge est réglée par l'article 2 de la même loi.

2. L'exercice de la souveraineté

2.1. Selon l'article 1^{er} de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë « la souveraineté de l'Etat s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures, à une zone de mer adjacente et à ses côtes désignée sous le nom de mer territoriale ». L'article 2 de la même Convention dispose que cette souveraineté s'exerce dans le respect des dispositions de ces articles et des autres règles du droit international.

Selon une jurisprudence du Conseil d'Etat (voir surtout l'arrêt n° 17 569, du 27 avril 1976 en cause de l'a.s.b.l. « Koninklijk Belgisch Yachting Verbond »), qui est confirmée dans un avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi n° 461/1 et également dans le présent avis, l'autorité qu'un Etat riverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire.

Les dispositions qui s'appliquent au territoire proprement dit ne s'appliquent en effet pas de plein droit à la mer territoriale.

Etant donné que la mer territoriale n'appartient pas au territoire proprement dit de l'Etat, elle ne peut pas non plus appartenir au territoire d'une partie de l'Etat.

[...]

2.2. Selon l'article 1^{er} de la loi du 13 juin 1969, « Le Royaume de Belgique exerce des droits souverains sur le plateau continental... aux fins de l'exploration de celui-ci et de l'exploitation de ses ressources naturelles ».

Dans l'avis du Conseil d'Etat qui a été émis sur le projet de loi qui devint cette loi, et qui a été repris dans le présent avis, le Conseil d'Etat déclare explicitement que « le plateau continental ne fait partie ni du territoire national, ni du territoire de la province et des communes riveraines, ni du domaine public belge ». L'Etat belge ne jouit en effet pas d'une souveraineté territoriale complète, laquelle serait inconciliable avec le principe de la liberté de la haute mer.

Le plateau continental forme dès lors une zone soumise, pour la protection d'intérêts nationaux spécifiques, à certaines compétences particulières de souveraineté.

Ces compétences de souveraineté trouvent leur justification mais aussi leurs limites dans la finalité en vue de laquelle ils ont été reconnus par le droit international, à savoir l'exploration du plateau continental ainsi que l'exploitation des seules ressources naturelles qui sont énumérées par l'article 2, alinéa 4, de la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur le plateau continental et qui sont reprises à l'article 1^{er}, b), de la loi du 13 juin 1969.

Il s'ensuit que la notion de « plateau continental » vise uniquement l'exercice des compétences définies ci-dessus.

3. Conclusions

3.1. Il serait inconciliable avec le droit international d'incorporer la mer territoriale ou le plateau continental dans une subdivision du territoire belge, que ce soit une Région ou une province. »

(*id.*, pp. 4-5).

MER TERRITORIALE. — Condition juridique. — Etats fédéraux.

REGION FLAMANDE. — Territoire. — Territoire maritime. — Mer territoriale (non).

Lorsque l'article 5 du projet de loi ordinaire vint en discussion en séance publique de la Chambre, le député Verroken contesta les conclusions du Conseil d'Etat et rappela qu'elles avaient un effet sur la clef de répartition prévue en matière d'octroi de crédits aux régions.

« Ergens is er een dubbelzinnigheid. Ik lees toch ook op bladzijde 6, nadat zij een politieke conclusie trekken, dat « ook geen volkenrechtelijk bezwaar kan worden ingebracht tegen de toekenning aan een gewest of aan een gedecentraliseerd bestuursorgaan, van de bevoegdheid om bepaalde machten van deze soevereiniteit over de territoriale zee uit te oefenen ».

Het is nuttig een onderscheid te maken tussen het amendement van de heer Schiltz en dit dat ik zelf heb ingediend. Het amendement van de heer Schiltz betreft de territoriale zee en het continentaal plat. Mijn amendement betrof alleen de territoriale zee.

Waar haalde ik de stoute moed om te durven stellen dat de territoriale zee tot ons grondgebied behoort? Dit is nogal stoutmoedig vanwege iemand die niet uit een juristenmilieu komt. Maar ik heb juristen terzake geraadpleegd. Ik lees wat in een voetnota van de heer Wigny in het verslag vermeld staat, want dit is wellicht nuttig voor bepaalde leden die het debat niet hebben bijgewoond en die nog te moe zijn om het verslag te lezen, wat ik best kan begrijpen. Ik citeer Wigny :

« Le territoire s'étend à la mer côtière. Les principes qui fixent la largeur de cette bande liquide sont fournis par le droit des gens ».

Prof. Mast in zijn uitgave van 1975 « Staatsrecht », schrijft : « Het nationaal grondgebied omvat ook de binnenwateren, stromen, rivieren en meren en de kust-zee ».

Prof. Suy schrijft in een geleerde studie : « Het beginsel van de territoriale zee, dat wil zeggen een soevereiniteitszone van de kuststaat in zee, is onbetwistbaar ».

Er werd vroeger beweerd dat dit niet kan worden afgestaan aan een onderdeel van de Staat. Het is spijtig dat de Raad van State het voorbeeld van de enige federale Staat in Europa niet heeft geciteerd - met name West-Duitsland - want dan zou men vaststellen dat het niet zo eenvoudig is.

Men zegt : het kan niet aan een onderdeel van een Staat. Ik lees echter het tegenovergestelde in een studie van de heer Vanderessels « L'évolution du droit de la mer depuis 1958 », waarin precies een reeks beslissingen worden vermeld uitgaande van autonome onderdelen van staten waaronder

« Celle des îles Féroé, danoises mais avec un gouvernement autonome, d'agir de même en 1961. »

Zo zijn er een hele reeks voorbeelden, maar het prachtigste voorbeeld is zeker dat van West-Duitsland.

Ik vind het verschrikkelijk dat men nu doet alsof het Vlaamse landsgedeelte slechts bestaat sinds de Franse revolutie en alsof wij nog altijd schatplichtig blijven aan de indeling van de Franse departementen. Ik dring niet aan, maar ik stel het alleen vast.

Het is een kwestie van intern recht en een interne beslissing. Ook de subgebieden hebben recht aan een kustzone die normaal volgens de heer Wigny, professor Suy en professor Mast, in tempore non suspecto behoren tot een grondgebied. Trouwens het eerste artikel van de Conventie die wij in 1972 hebben geratificeerd spreekt niet van « grondgebied », maar van « landgebied ».

De vertaling in het Nederlands werd in ons land gemaakt. Het is toch wel opvallend dat in artikel 1 van de wet van 1971 in de vertaling niet gesproken wordt van « grondgebied » maar van « landgebied » te lezen naast « luchtgebied » en « zeegebied ».

(*Ann. parl., Ch., 1^{er} août 1980, p. 2903*).

Le Premier ministre lui répondit brièvement, promettant de s'expliquer plus longuement lors de la discussion de l'article 2 du projet de loi spéciale.

« Mijnheer Verroken, het is niet het ogenblik om nader in te gaan op het advies van de Raad van State inzake de territoriale wateren en het continentaal plat. Ik zal daarover uitvoerig uitweiden naar aanleiding van de bespreking van artikel 2 van de bijzondere wet. In het advies van de Raad van State wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, de vraag of de territoriale wateren bij het grondgebied van West-Vlaanderen moeten worden gerekend - waarop de Raad van State negatief adviseert - en, anderzijds, te weten of aan een gewest bijvoorbeeld bepaalde rechten kunnen worden toevertrouwd inzake het beheer van het continentaal plat en van de territoriale wateren. De Raad van State laat het duidelijk uitkomen dat er via die weg geen uitbreiding is van het Vlaamse gewest ».

(*id.*, p. 2909).

M. Verroken exprima à nouveau son point de vue lorsque l'article 2 du projet de loi spéciale vint en discussion.

De heer Verroken (*op het spreekgestoelte*). - Mijnheer de Voorzitter, Mijnheer de Eerste Minister, Heren Ministers, geachte collega's, ik zal voor de voorlaatste maal en zo kort mogelijk over een nieuw probleem spreken.

Wanneer ik het advies van de Raad van State gelezen heb, heb ik mij de volgende vraag gesteld in verband met ons amendement over de territoriale zee : hoeveel punten de Raad van State zou krijgen van professor Mast voor zo een antwoord.

Ik denk dat de Raad van State zoals elk student die zulk antwoord zou geven aan professor Mast, zeker zou gebuisd zijn en minstens teruggestuurd worden naar oktober. In zijn cursus voor 1975 staat nog altijd in volle letters dat de kustzee deel uitmaakt van het grondgebied.

Zo moeten alle studenten, en dit sinds jaren, voor prof. Mast het vanbuiten leren. Zo antwoorden, zoals de Raad van State doet, alsof het over een zone gaat waarover internationale wetten beslissen is eigenlijk een beetje te gemakkelijk, vermits men nergens in het ganse Rijk een vierkante kilometer kan vinden, of deze is bezwaard niet alleen door lokale regelen en nationale wetten, maar ook door internationale conventies in functie van een of ander probleem.

Ik heb er stilaan genoeg over gelezen. De enige belasting die op de territoriale zee rust is de onschuldige doorvaart. Zulks vind zijn reden in wat volgt. Wanneer alle landen van de wereld vandaag zouden beslissen de territoriale zee tot 12 mijl te annexeren dan zou dat als gevolg hebben dat 118 zeestraten in de wereld uit binnenwateren zouden bestaan. Het is al te klaar dat hierdoor onmiddellijk het probleem van het recht op onschuldige doorvaart wordt gesteld. Ziedaar de werkelijke reden waarom inzake de territoriale wateren het probleem van de onschuldige doorvaart wordt gesteld, probleem dat trouwens ook geldt te lande en in de lucht.

Dit wou ik hier toch eens publiek herhalen : indien er in ons land nog enige verwarring bestaat over het statuut van onze territoriale zee, dan is dit het resultaat

van een jaren lang juridisch filibusteren. Het probleem werd immers reeds in 1958 beslecht door een internationale conventie.

De heer Martens, Eerste Minister. — Het werd niet ondertekend.

De heer Verroken. — Inderdaad, het juridisch filibusteren is hier begonnen. Wij hebben geaarzeld en gepruild tot in 1972 ook toen alle andere landen die aan de Noordzee grenzen deze gingen verdelen, hebben wij de politiek van de lege stoel toegepast. Deze lieten echter een stukje voor ons liggen, en dan hebben wij, uit eerlijke schaamte ook ons soevereine rechten voor dit stukje geaccepteerd.

Ik ben er vast van overtuigd dat ik op dit stuk uiteindelijk gelijk zal krijgen. Ik heb hier reeds goede auteurs geciteerd. Ik heb zelfs ontdekt wat de heer Gol daarover heeft gepubliceerd (37).

Wat mij in heel dit debat ergert, is dat men zich beroept op voorbijgestreefde historische grenzen namelijk op de grenzen die ten tijde van de Franse Revolutie aan ons land werden gegeven, inbegrepen de provinciegrenzen. Alle hypothecken die toen werden gelegd, zouden blijvend moeten zijn ?

Het is inderdaad zo, dat ons land grondwettelijk werd opgedeeld in negen provincies, maar sindsdien ook in drie gewesten en die geschiedenis begint vandaag. Wij hebben het land ingedeeld in drie gewesten en niet in vier. Daarom heb ik geprobeerd mijn amendement te wijzigen door de territoriale zee niet bij een provincie te voegen, maar als een ander specifiek gebied naast de provincies; vermits er maar drie gewesten zijn kan de territoriale zee zakelijk en logisch niet anders dan behoren tot het Vlaamse Gewest.

Men beroept zich op de Raad van State, om te zeggen dat de territoriale zee niet aan een onderdeel van de Staat kan worden overgedragen.

Het is echter opgevallen dat de Raad van State bij het geven van voorbeelden, zwijgt over de Féroé-eilanden, een autonoom gebied van Denemarken, die de territoriale zee eigenmachtig tot hun gebied hebben verklaard, wat door geen enkele internationale instantie werd betwist. Daar is ook het Federale Duitsland. In zijn studie van 1976 heeft de heer Gol erop gewezen, dat er in, qua territoriale zee, Duitsland een verdeling bestaat tussen de aan zee palende Länder en de Bund.

In ons land weet men klaarblijkelijk nog niet, dat heel deze problematiek jonger is dan al de federale constituties, dat het eigendomsrecht over de zeebodem pas in 1945 werd gesteld, na een verklaring van Truman, pas daarna in alle federale staten dit probleem werd gesteld, zowel wat betreft de territoriale zee, als dat van het continentaal plat. Een belangrijke vaststelling terzake is, dat voor al deze betwistingen door deze federale staten nooit beroep werd gedaan op een internationale juridictie. In al deze federale staten, niet alleen in Canada en Amerika, maar ook in West-Duitsland en Italië, werd dit probleem gewoon beschouwd als een zaak van louter intern recht.

Zoals ik reeds zei bestond de moeilijkheid in alle federale staten in het feit dat dit probleem slechts post factum is gerezen. Wij kunnen dit probleem onmiddellijk en terzelfdertijd regelen. Thans installeren wij toch de autonomie van gewesten. Als wij het thans niet doen, zal dit probleem binnen een paar jaar opnieuw te berde worden gebracht. Als ik nog lid ben van deze Kamer, dan zal ik het doen als het probleem Brussel wordt behandeld. Het kan niet dat zoals, thans wettelijk het geval is, de territoriale zee en het continentaal plat juridisch als een onderdeel van het Brussels grondgebied wordt behandeld. Het zou nutteloos zijn erop te rekenen dat ik de moed zou verliezen.

Ik zie wel waar, tegen beter weten in, de huidige politieke moeilijkheden zitten.

(37) L'orateur fait allusion à l'étude de J. GOL et PH. MONFILS, « L'implantation de centrales nucléaires sur des îles artificielles : le cas belge », *Ann. Fac. Droit Liège*, 1976, 125-149.

Zou men toegeven dat de Noordzee een Vlaamse zee is, dan zou dit een impact hebben op de verdeelsleutel. Was de verdeelsleutel er niet, dan zou dit debat natuurlijk helemaal anders liggen.

Ik hoop dat men dan in dit land eens de intellectuele moed zal hebben om dit probleem op een eerlijke wijze te regelen. (*Applaus op sommige banken van de C.V.P.*) ».

(*Ann. parl., Ch., 3 août 1980, pp. 3062 et 3063.*)

Le Premier Ministre lui répondit en ces termes :

« De heer Martens, Eerste Minister (*op het spreekgestoelte*). — Mijnheer de Voorzitter, Dames en Heren, oorspronkelijk waren twee amendementen ingediend om het grondgebied van het Vlaamse gewest, langs de provincie West-Vlaanderen om, uit te breiden tot de territoriale zee en in de tweede hypothese van het amendement van de heer Schiltz, ook tot het continentaal plat.

De heer Verroken heeft een nieuw amendement ingediend waarin hij zegt dat het grondgebied van het Vlaamse gewest bestaat uit de opsomming die nu is voorzien in punt 2 van artikel 1 uitgebreid tot de kustzee. De vraag rijst of dit mogelijk is. Zoals u hebt gemerkt, hebben wij daarover het advies van de Raad van State gevraagd.

Het advies van de Raad van State slaat op twee onderscheiden kwesties. Ten eerste, wat is het grondgebied; ten tweede, de uitoefening van bepaalde soevereiniteitsrechten.

Wat het tweede punt betreft, zal ik het standpunt van de regering uiteenzetten bij de bespreking van artikel 6 over de bevoegdheden. Ik beperk mij thans tot de kwestie van het territorium. Deze aangelegenheid kan ik zeer kort behandelen, omdat ze uitermate duidelijk is. Ik maak abstractie van eventuele ontwikkelingen op internationaal niveau, maar dat is een zaak voor later. De heer Verroken heeft dit trouwens ook ruiterlijk erkend.

Luidens artikel 1 van het verdrag, inzake de territoriale zee en de aansluitende zone, strekt de soevereiniteit van een Staat zich buiten zijn landgebied en zijn binnenwateren uit over een zeestreek grenzende aan zijn kust en omschreven als de territoriale zee.

Artikel 2 van hetzelfde verdrag stelt dat deze soevereiniteit wordt uitgeoefend met inachtneming van de bepalingen van deze artikelen en van de andere regels van het volkenrecht.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat a, selon sa jurisprudence et entre autres selon son arrêt du 27 avril 1976, confirmé dans un avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi n° 461, et également dans le présent avis, dit que « l'autorité qu'un Etat souverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire. Les dispositions qui s'appliquent au territoire proprement dit ne s'appliquent en effet pas de plein droit à la mer territoriale ».

La conclusion du Conseil d'Etat est alors très claire. Il dit :

« En conclusion, le Conseil d'Etat est d'avis que dans la conception généralement admise à l'heure actuelle, il est inconciliable avec le droit international d'incorporer au territoire de la province de Flandre occidentale ni la mer territoriale ni le plateau continental. »

De heer Verroken heeft de kwestie verruimd en gezegd : « ik lijf dit niet in bij de provincie West-Vlaanderen », wat overigens een ganse reeks andere problemen zou stellen, want automatisch zou het grondgebied van de kustgemeenten worden uitgebreid. De Raad van State heeft laten opmerken dat dit een hele reeks andere problemen met zich brengt. De vraag stelt zich trouwens of dit bij wet met bijzondere meerderheid moet gebeuren. Normalerweise moet men vooral het advies inwinnen van de provincieraad. Wat mij een belangrijk aspect zou lijken - indien het mogelijk zou zijn, maar het is niet mogelijk - is dat het grondgebied van Knokke tot de Panne in

ernstige mate zou worden uitgebreid, wat nog andere problemen met zich zou brengen.

De heer Verroken stelt in zijn tweede amendement de inlijving voor niet bij de provincie West-Vlaanderen maar bij het grondgebied dat uit het Vlaamse gewest bestaat, uit de provincies, die zijn opgesomd : de arrondissementen Halle-Vilvoorde, Leuven en de kustzee. Maar het advies van de Raad van State is ook zeer klaar op dat vlak : daar de territoriale zee niet tot het eigenlijke grondgebied van de Staat behoort, kan zij ook niet tot het grondgebied van de indeling van de Staat behoren, of dat nu een provincie is, of een gewest of een ander gedecentraliseerd orgaan.

Dit punt is voor de regering uitermate klaar en duidelijk. Deze uitbreiding is niet mogelijk. Ik moet de verwerping van de amendementen ter zake vragen.

Wat de uitoefening van bepaalde rechten betreft buiten het grondgebied van het gewest, dat is een andere zaak die ik zal behandelen op basis van het advies van de Raad van State bij de bespreking van artikel 6 inzake de gewestelijke bevoegdheden. (*Applaus bij de leden van de meerderheid*).

(*id.*, p. 3072).

MM. Schiltz et Verroken se livrèrent ensuite à une longue critique de l'arrêt n° 17 569 du Conseil d'Etat, auquel la section de législation avait cru pouvoir se référer pour étayer son argumentation.

« De heer Schiltz (*op het spreekgestoelte*). — Mijnheer de Voorzitter, Mijnheer de Eerste Minister, Heren Ministers, collega's, ik zal niet ingaan op de politieke aangelegenheden die behandeld zijn, maar even op de uiteenzetting van de Eerste Minister over de amendementen van de heer Verroken en mijzelf in verband met de territoriale zee en het continentaal plat.

Hij verwijst daarvoor naar het arrest van de Raad van State.

De Raad van State verwijst inderdaad naar een arrest, maar ieder die gewoon is in de rechtsbedeling betrokken te zijn, weet dat het citeren van zichzelf meestal een slecht argument is om zijn stelling te bewijzen.

De heer Martens, Eerste Minister. — Voor wie is dat bedoeld ?

De heer Schiltz. — Voor de Raad van State, die zijn advies fundeert, verwijzende naar een arrest dat hijzelf geveld heeft. Het is het logisch dat hij zich niet kan tegenspreken. Een advocaat of professor die, om zijn stelling te bewijzen, zichzelf citeert, lokt meestal bij zijn toehoorders een zekere ironie uit.

Ik heb dit arrest ook gelezen en herlezen om te zoeken naar wat ik zou noemen « juridische demonstraties ». Ik vind echter in dit arrest, eerlijk gezegd, maar één argument. Het overige zijn beweringen, men zegt : De Staat kan zich niet ontdoen van zijn verantwoordelijkheid de internationale conventie van vrije doorvaart te doen eerbiedigen. Dat heeft met het door ons gestelde probleem helemaal niets te maken. Het is niet omdat men zegt dat de territoriale zee tot een gewest behoort dat het gewest meteen alle soevereiniteitsrechten op dat gebied zou uitoefenen en voor gevolg kan hebben dat inzake gewestelijke bevoegdheden het gewest daar bevoegd wordt en de centrale Staat daar voor alle andere bevoegdheden bevoegd over blijft.

De redenering van de Raad van State komt hierop neer dat wanneer men gewesten creëert, men het risico loopt dat de vrije overvlucht van vliegtuigen wordt geregeld door het gewest, in plaats van door de centrale Staat dit het gevolg ervan zou zijn.

Dit is geen ernstig argument en klaarblijkelijk een vergissing, een verwarring.

Wij vragen niet dat de soevereiniteitsrechten over de territoriale zeeën aan het gewest zouden worden overgedragen. Wij wensen alleen dat die territoriale zee ten zelfden titel als de provincies zou beschouwd worden als behorend tot het bevoegdheidsterrein van de gewesten voor die materies, waarin zij bevoegd zijn. Voor geen andere.

Tweede opmerking : de Raad van State haalt aan dat de meeste federale Staten de territoriale zee laten ressorteren onder het centraal bestuur. Daardoor zegt de Raad van State impliciet dat er ook andere zijn en dat het kan. Hij spreekt zichzelf tegen wanneer hij concludeert dat het niet zou kunnen.

Derde opmerking : de Raad van State geeft toe dat wat de concessierechten e.d. betreft, er geen bezwaren kunnen ingediend worden maar u heeft gezegd dat u dat bij artikel 6 zal beantwoorden.

Hij is van oordeel dat, in de thans algemeen aanvaarde opvatting, het niet mogelijk is de territoriale zee bij het grondgebied van het Vlaamse gewest te rekenen.

Ten eerste is dat een niet algemeen aanvaarde opvatting. De meningen daarover zijn ten zeerste verschillend.

Ten tweede is het helemaal niet strijdig met het volkenrecht, vermits men aan het gewest politieke bevoegdheid toekent om de naleving van de conventie over de vrije doorvaart te waarborgen en dat deze waarborg door de centrale staat gegeven wordt, zoals in alle materies van internationale aard, - ondanks de gewestvorming - het geval is.

Ofwel heeft men dus dit arrest van de Raad van State kritiekloos overgenomen zonder het te onderzoeken, ofwel zou men dat - politiek gesproken - niet wensen en niet willen dat het Vlaamse gewest zijn gewestelijke bevoegdheid op het gebied van de territoriale zee zou uitoefenen.

Wat de tekst betreft, geef ik grif toe dat het laatste amendement van de heer Verroken juridisch juist geformuleerd is en dat inderdaad rond de wijze waarop wij het geformuleerd hebben door het de Provincie West-Vlaanderen te maken, in verband met het grondgebied van gemeenten en dergelijke, problemen kunnen ontstaan. Wij zullen dus graag ons amendement terugtrekken ten voordele van het jongste amendement van de heer Verroken. (*Applaus bij de leden van de Volksunie*).

De heer Voorzitter. — De heer Verroken heeft het woord.

De heer Verroken (*op het spreekgestoelte*). — Mijnheer de Voorzitter, Mijnheer de Eerste Minister, Dames en Heren. Ik heb ook het oud advies van de Raad van State gelezen. Het is klaar negatief tegenover het amendement houdende het « toevoegen tot een provincie ». Dit is een eerste vaststelling.

Tweede vaststelling : in mijn inleidende uiteenzetting heb ik gesteld dat, wanneer een student ooit zo aan de heer Mast zou hebben geantwoord, hij zeker naar oktober zou worden verwezen. Inderdaad, sinds jaren en tot in zijn laatste cursus leert de student, volgens de cursus van Staatsrecht van de heer Mast, dat ook de kustzee behoort tot ons territorium. U kunt in de Conventie, die met groter vertraging hebben goedgekeurd en die in het *Staatsblad* verschenen in maand februari 1972, lezen dat slechts één voorbehoud wordt gemaakt, met name de onschuldige doorvaart. De *ratio legis* van die onschuldige doorvaart is dat, wanneer alle Staten over de wereld aanspraak maken op twaalf zeemijl, er honderdenachtien zeestraten zouden kunnen afgesloten worden. In het licht van dit feitelijk gevolg heeft men op internationaal vlak een zekere waarborg aanvaard.

Ik lees eens luidop artikel 1 van de Conventie : « De souvereiniteit van een Staat strekt zich uit buiten zijn landgebied en zijn binnenwateren ». Er wordt niet vermeld « grondgebied », maar wel « landgebied » en « binnenwateren ». Wat zijn binnenwateren ? Lees artikel 5 : dit zijn « wateren die gelegen zijn aan landszijde van de basislijn van de territoriale zee, maken deel uit van de binnenwateren van een Staat ». Dus alles wat landinwaarts van de laag waterlijn ligt, is, internationaal, geen territoriale zee, maar binnenwater. Dit is een zeer belangrijke nuance waarvoor u toch oog moet hebben.

Ik begrijp dat het voor de Regering een goede oplossing is te verwijzen naar het advies van de Raad van State. Ik heb er echter ook reeds op gewezen dat de Raad van State zijn voorbeelden onvolledig zijn. Ik heb u het voorbeeld gegeven van Groenland

met een eigen territoriale zee en het voorbeeld van de Féroë-eilanden, autonoom een gewest van Denemarken, die de twaalfmijlzone zelf hebben vastgelegd, en dat dit door niemand wordt betwist.

Ik verwees u zover ook naar een studie van de heer Gol waarin hij wijst op speciale maatregelen in de Bondsrepubliek Duitsland, de enige federale Staat van de Negen.

Zo wij hier niet in tijdsnood verkeerden zou ik u tientallen betwistingen in de federale Staten kunnen voorleggen. Ik heb hier een heel deel in mijn dossier dat ik graag ter beschikking houd.

Nergens werd verwezen naar een internationale instantie. Overal werd aanvaard dat de regeling voor dit probleem tot het intern recht van elk land behoort, en niet valt onder het internationaal recht.

Vandaar dat ik mij de vraag blijf stellen of dit advies van de Raad van State geen gelegenheidsadvies is en of men vroeg of laat niet zal terugkeren - en ik meen van wel - naar de oorspronkelijke visie van de heer Mast. (*Applaus bij de leden van de C.V.P. en de Volksunie*).

(*Id.*, pp. 3073-3074).

L'article 2 fut adopté sans modification.

MER TERRITORIALE ET PLATEAU CONTINENTAL. — Condition juridique. — Etats fédéraux.

REGION FLAMANDE. — Territoire. — Territoire maritime. — Mer territoriale et plateau continental (non).

Lors de la discussion de l'article 6 énumérant les compétences régionales, le député Verroken revint à la charge.

« De heer Verroken (*op het spreekgestoelte*). — Mijnheer de Voorzitter, Heren Ministers, Dames en Heren, ik heb met veel interesse niet alleen het nieuw rapport van de Raad van State over de territoriale waters en het continentaal plat gelezen, en ik heb ook de stelling gezien die de regering ten overstaan van dit nieuw probleem. Ik moet u zeggen dat het mij deze keer aangenaam heeft verrast.

Ik dank de regering omdat zij een intellectuele en politieke inspanning heeft gedaan om, zoniet in dit ontwerp, maar dan toch in een verder perspectief, een oplossing voor te stellen.

Ik dacht evenwel dat deze tussenkomst nodig bleef om een paar nog blijvende misverstanden terzake op te lossen.

Eén van de misvattingen die blijven bestaan is dat de regering de territoriale zee en het continentaal plat op een gelijke manier behandelt. Bij nader toezien zal men moeten toegeven dat men hier tussen een onderscheide moet maken.

Het territoriaal zeegebied omvat vijf lagen : de lucht boven het water, het wateroppervlak, dat als verkeersmiddel internationaal functioneert, het water zelf o.a. als visgrond, de bodem en de ondergrond.

Het is mijn stelling en ook zeker die van de Conventie van Genève, dat voor deze vijf lagen twaalf meter ver zee-inwaarts de absolute souvereiniteit geldt.

Het continentaal plat, behelst alleen de bodem en de ondergrond 200 mijl ver zee-inwaarts. Hiervoor is er geen sprake van souvereiniteit, maar exclusief van exploitatie rechten.

Bij het lezen van het laatste artikel van de wet ten opzichte van het continentaal plat van België inderdaad sinds 1960 hebben wij terzake een wet bij het lezen van het laatste artikel heeft het mij getroffen, dat deze wet juridisch het continentaal plat samenvoegt met het grondgebied van Brussel. Het wetsontwerp terzake werd hier ingediend door de heren Harmel, Wigny, Héger, Poswick, Henrion, Naisse en Bertrand.

Ik wil hier niet langer op aandringen, maar ik vraag dat zij er akte zouft van nemen.

Ik wil dit betoog willen korthouden, maar, naast het advies van de Raad van State, deze keer toch een paar voorbeelden uit andere landen geven. Dit nieuwe probleem rees overal ter wereld pas na de verklaring van Truman in 1945. In Amerika werd in 1953 de *submerged lands act* opgesteld. Daarin lezen wij : « ...qu'étaient reconnues comme frontières maritimes des Etats, celles qui étaient les leurs au moment de leur entrée dans l'Union, avec un maximum au départ de la ligne côtière de 3 miles géographiques dans l'Océan Atlantique ou Pacifique et de 3 lieues marines dans le Golfe du Mexique. Les Etats se voyaient reconnaître, dans ces limites, la propriété des ressources naturelles ainsi que la licence d'utilisation de cette propriété. Certaines compétences étaient cependant réservées au Gouvernement fédéral en vertu de la section 6 de la Constitution.

Appelée à se prononcer, la Cour déclara en 1964 que le droit de contrôle et de juridiction sur le sous-sol et le lit du plateau continental n'était pas, du point de vue du droit international, restreint par les limites des eaux territoriales mais qu'il appartenait en définitive au Congrès de fixer les frontières maritimes des Etats. » (38).

En ik ga verder. In een ander land, Canada : « Le Gouvernement fédéral considère que les limites territoriales des provinces s'arrêtent à la laisse de basse mer mais les provinces, et en particulier le Québec et la Colombie britannique, rétorquent que, au moment où elles ont adhéré à la Fédération, elles possédaient déjà les droits qu'elles ont apportés avec elles en entrant dans le système fédéral. »

Als men teruggaat tot aan de Franse Revolutie dan hebben wij ongelijk; als wij echter een beetje verder terugblikken dan hebben wij gelijk. Het is inderdaad een historisch punt geworden.

Maar de tekst gaat verder : « La contestation prit une tournure plus directe lorsque en 1963 les licences octroyées à une société pétrolière par le Gouvernement fédéral ne furent pas reconnues par le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse, qui dénia à Ottawa le droit d'accorder des permis et de récolter des royalties dérivant de la production du pétrole off shore. La société demanda alors des permis à la province, ce qu'elle obtint. Cet exemple fut suivi par d'autres sociétés ».

Maar ook in Europa werd het probleem concreet gesteld : « La République fédérale d'Allemagne : la situation en Allemagne, seul Etat fédéral de la Communauté est, de ce fait, relativement complexe et nécessite un bref historique.

Le 25 mars 1963, l'Office minier de Klausbach-Semmersfeld agissant en tant qu'autorité commune des quatre Länder côtiers accorde une promesse de concession à un consortium de 10 entreprises allemandes, leur permettant l'exploitation et l'obtention ultérieure d'une concession exclusive, dès que les Länder seraient autorisés à le faire. »

Zuiden Ohnfelden : Een van de leden van het Hof verklaarde : « Si une nouvelle règle fédérale de droit international coutumier élargit le territoire de la République fédérale d'Allemagne elle-même sous la haute mer, il nous paraît logique qu'elle élargisse en même temps, de la même façon, aussi les territoires des Länder côtiers. »

Menzel verklaarde : « La compétence devrait plutôt revenir aux Länder, mais l'auteur souligne que la solution ne peut être trouvée en interrogeant les normes constitutionnelles, mais uniquement dans la décision du législateur. »

En wat gebeurde er in Italië ? « ...il est intéressant de noter que les gouvernements semi-autonomes de Sardaigne et de Sicile auraient introduit un recours auprès de la Cour constitutionnelle. »

(38) L'orateur se réfère vraisemblablement à un mémoire présenté à l'Université de Bruxelles par J. LEVY-MORELLE : « Les aspects juridiques et économiques de l'utilisation du plateau continental et du lit de mer au-delà de la juridiction nationale », 1972 (cité par J. Gol et Ph. Monfils, *Ann. Fac. Droit Liège*, 1976, p. 145, note 41).

En nu dichter bij huis.

« Aux Pays-Bas, dans un projet de loi introduit le 9 mai 1964, les installations érigées sur le plateau continental, comme la partie du fond de la mer sur laquelle les Pays-Bas exercent, conformément à la Convention de Genève, des droits souverains, étaient considérées comme faisant partie du territoire néerlandais. »

Degenen die de cursus van Mast niet hebben moeten instuderen, kunnen zich veroorloven allerlei theorieën op nahouden, maar zij dalen. De territoriale zee behoort tot het nationale grondgebied en de nationale souverainiteit is er automatisch onbetwistbaar over de vijf lagen : de lucht, het watervlak - mits onschuldige doorwaart -, het water inbegrepen de visserij, de bodem qua installaties en de ondergrond qua deelstoffen.

Voor het continentaal plat is er alleen een exploitatie- en exploratierecht.

Wij hebben hier trouwens nooit gesteld dat het continentaal plat onverkort tot het territorium zou behoren. Wij hebben steeds gesteld dat het continentaal plat een onderwater doorlopend verlengstuk was, waarvoor het exploitatierecht en exploratierecht automatisch exclusief aan de aanpalende deelstaten toekwam.

Ik ben de regering gedeeltelijk dankbaar omdat zij terzake geen absoluut negatieve stelling aanneemt en zelfs een regeling in het vooruitzicht stelt (39). Ik neem aan dat het thans om louter politieke redenen, moeilijk is, het ontwerp nog te laten amenderen. Wij rekenen er achter op dat zij woord zal houden en ter zake een afzonderlijk initiatief zal nemen. (*Applaus bij de leden van de meerderheid*) ».

(*Ann. parl., Ch., 4 août 1980, pp. 3150-3151*).

La suite de la discussion fut consacrée à l'exercice de certaines compétences extraterritoriales par les régions (voy. *infra*, § 2).

§ 2. COMPETENCES EXTRATERRITORIALES

HAUTE MER ET MER TERRITORIALE. — Condition juridique.

COLLECTIVITES PUBLIQUES LITTORALES. — Territoire maritime (non).

PECHE MARITIME. — Compétence régionale (non).

La querelle des compétences qu'aurait pu exercer la Région flamande au-delà de son rivage est née d'un avis donné par le Conseil d'Etat sur le projet de loi n° 461. L'article 28, § 2, 3°, de ce projet entendait conférer aux régions le droit de régler « la pêche » (*visvangst*) et notamment « la pêche maritime » (*zeevisserij*). Elle avait été liée, comme on l'a vu, au problème de la délimitation de la Région flamande du côté de la mer.

Le Conseil d'Etat considérait, en termes catégoriques, que cette réglementation relève de l'Etat (entendez : des autorités centrales de l'Etat).

« L'article 28, § 2, du projet, porte que les conseils régionaux règlent par ordonnance : « 3° les forêts, la chasse, la pêche et la tenderie ».

Dans le commentaire (III, 3°, alinéa 2), le Gouvernement précise que « la pêche maritime relève de la compétence régionale ». Cette assertion ne se justifie pas. En effet, dans la mesure où la réglementation de la pêche s'étend à la mer territoriale et, *a fortiori*, dans la mesure où elle s'étend à la haute mer, il serait contraire à l'ordon-

(39) Le gouvernement avait affirmé son intention de déposer un projet de loi séparé pour régler les compétences sur la mer territoriale et le plateau continental (voy. *infra*, § 2, p. 589).

nancement juridique international et national de la confier à un pouvoir régional. Cela vaut évidemment pour la haute mer, mais aussi pour la mer territoriale. En effet, « il découle du statut particulier de la mer territoriale admis en droit international... que l'autorité qu'un Etat riverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire » (arrêt du Conseil d'Etat A.S.B.L. « Koninklijk Belgisch Yachting Verbond », n° 17 569, du 27 avril 1976 et commentaire de Y. Lejeune dans *Administration publique*, 1977, pp. 332 à 345). Il résulte de cette situation juridique particulière que l'Etat qui a « autorité » sur une mer territoriale ne saurait incorporer celle-ci au territoire d'une ou plusieurs personnes publiques distinctes de l'Etat (ce que le projet ici examiné ne fait d'ailleurs pas), ni abandonner aux organes de telles personnes publiques une ou plusieurs des compétences que cette autorité lui confère ».

(avis de la section de législation, 2^e chambre des vacations, sur les amendements du gouvernement à l'article 28 du projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, du 4 août 1978 — doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/33, pp. 1-2).

MER TERRITORIALE. — Condition juridique.

REGION FLAMANDE. — Territoire maritime (non). — Compétences extraterritoriales.

PECHE COTIERE ET RICHESSES NATURELLES DES FONDS MARINS. — Compétence régionale.

Au sein de la Commission spéciale de la Chambre se déroula une discussion approfondie. Le gouvernement estimait que la Région flamande pouvait détenir des compétences extraterritoriales.

« Le commentaire du Gouvernement (Doc. n° 461/20, p. 6) étend la compétence régionale à la pêche maritime. Les deux amendements concernant le 3^e s'y rapportent. Celui de M. Bertouille l'en soustrait, celui de M. Verroken par contre inscrit l'extension dans le texte (Doc. n° 461/40, resp. I, C et V, 2).

Le défenseur du premier amendement avance trois arguments en faveur de sa thèse :

1. Il rappelle que la question de l'appartenance des eaux territoriales a été débattue lors de la discussion de l'article 1 du projet. Il y avait été reconnu que les eaux territoriales n'appartenaient pas à la région flamande mais restaient territoire national et que le territoire de la région flamande finissait à la laisse de basse mer.

2. Le Conseil d'Etat, dans l'avis qu'il a rendu au sujet de l'article 28 du projet, soulève à l'occasion de l'examen du 2^e, le problème des compétences que peuvent avoir les régions sur les eaux territoriales (Doc. n° 461/33, p. 1).

Selon lui, il serait contraire à l'ordonnement juridique international et national de conférer la réglementation de la pêche dans les eaux territoriales à un pouvoir régional. Il cite un arrêt de sa section d'administration selon lequel « l'autorité qu'un Etat riverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire », ce qui signifie que la souveraineté qu'exerce un Etat sur les eaux territoriales, éventuellement sur la haute mer, est une souveraineté d'une nature différente de celle qui est exercée sur le territoire lui-même.

Selon l'orateur, il ressort donc clairement de l'avis et de l'arrêt n° 17569 du 27 avril 1976 du Conseil d'Etat que les eaux territoriales ne font pas partie de la région flamande et que, par conséquent, on ne peut y rattacher de compétence régionale.

3. Enfin, dans la plupart des Etats fédéraux, l'Etat fédéral se réserve un maximum de compétences sur l'utilisation de la mer.

Aux Etats-Unis, la loi du 22 mai 1953 (Submerged Lands Act) fixait la frontière maritime des Etats membres à celle qui était la leur lors de leur entrée dans l'Union avec un maximum de trois milles géographiques dans les océans Atlantique et Pacifique et de trois milles marins dans le Golfe du Mexique. Mais la loi du 7 août 1953 (Outer Continental Shelf Act) attribue à l'Etat fédéral la compétence juridictionnelle sur le plateau continental et étend à ce plateau la Constitution et les lois de l'Union, l'Etat membre ne disposant plus que d'une compétence résiduaire.

Au Canada, le Gouvernement fédéral voulait limiter le territoire des provinces à la laisse de basse mer. Cette thèse a été farouchement combattue par les provinces côtières mais finalement elle l'a emporté devant la Cour suprême qui a estimé dans un arrêt du 7 novembre 1967 que la compétence législative, de même que le pouvoir de délivrer les licences d'exploration et d'exploitation portant sur le plateau continental, appartenait exclusivement à l'Etat fédéral.

En conclusion, l'orateur estime que, sur les eaux territoriales, il ne peut y avoir que des compétences nationales.

Ceci concerne non seulement la pêche maritime, mais aussi la protection des sites sous-marins et les conditions d'exploitation des richesses naturelles.

Le Secrétaire d'Etat (N) fait observer que l'arrêt du Conseil d'Etat qui vient d'être cité n'est pas pertinent en l'occurrence, parce qu'il a été rendu au sujet d'une décision prise par un « pouvoir subordonné », à savoir une province, alors que le projet concerne une répartition, à l'intérieur des frontières nationales, de la souveraineté interne en matière de création de droit.

Cette souveraineté qui est actuellement exercée par les trois branches du pouvoir législatif (les deux Chambres législatives et le Roi) est répartie en vertu du projet entre les trois branches et les régions.

En tout cas, il est certain que le Gouvernement veut dire au 3^e que la pêche maritime relève de la compétence régionale et qu'aucune modification ne devra être apportée à ce point.

Le Secrétaire d'Etat (F) en revient lui aussi à l'avis du Conseil d'Etat sur les amendements du gouvernement à l'article 28 et il cite le passage suivant de l'arrêt du Conseil d'Etat dont il est question dans cet avis : « il découle du statut particulier de la mer territoriale admis en droit international que l'autorité qu'un Etat riverain exerce sur la mer territoriale adjacente à son territoire ne peut être assimilée à la souveraineté qu'il exerce sur son territoire ».

Il n'empêche que le droit international ne nie en aucune façon la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale.

Ainsi, la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, faite à Genève le 29 avril 1958 et approuvée par la loi du 29 juillet 1971, prévoit en ses articles 1 et 2 : « Article premier. 1. La souveraineté de l'Etat s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures, à une zone de mer adjacente à ses côtes, désignée sous le nom de mer territoriale; 2. Cette souveraineté s'exerce dans les conditions fixées par les dispositions des présents articles et par les autres règles de droit international. — Art. 2. La souveraineté de l'Etat riverain s'étend à l'espace aérien de la mer territoriale, ainsi qu'au lit et au sous-sol de cette mer. »

Sur base de ces éléments, le Gouvernement estime que, dans le respect des dispositions des conventions internationales, la région flamande peut régler, dans les eaux territoriales, des matières relevant de la compétence exclusive des conseils régionaux.

Le Secrétaire d'Etat précise que la superficie de la région flamande reste toutefois limitée au continent et ne recouvre donc pas lesdites eaux territoriales. En effet, l'article 1^{er} du projet, délimitant les territoires des régions, fait référence pour ce qui concerne la région flamande, à la Flandre occidentale. Or, les lois ayant trait à la délimitation des provinces se réfèrent à leur tour aux délimitations communales, celles-ci correspondant en l'occurrence avec la laisse de basse mer.

Le sous-sol de la mer territoriale et ses richesses éventuelles restent propriété nationale. En outre, le Gouvernement estime que le plateau continental n'est pas concerné par l'attribution de compétences aux régions.

L'amendement de M. Bertouille est rejeté par 21 voix contre 2.

Dans la justification de son amendement, M. Verroken fait observer que, du point de vue légistique, ce qui se trouve dans le commentaire du Gouvernement devrait figurer dans le texte de la loi.

Le Secrétaire d'Etat (N) a estimé qu'il n'y a pas lieu d'insérer le mot « maritime » après le mot « pêche », car dans ce cas, il faudrait également parler de « pêche fluviale ». Le mot « pêche » est tout simplement employé dans un sens général. C'est par souci de clarté que l'expression « pêche maritime » a été utilisée dans le commentaire. [...] L'amendement de M. Verroken est rejeté par 17 voix contre 5 et 1 abstention ».

(rapport Anselme, Baert, De Keersmaecker, Maystadt, Vanvelthoven et Spaak, sur le projet de loi portant diverses réformes institutionnelles, non publié — doc. parl., Ch., sess. 1977-1978, n° 461/63, pp. 205-207).

A propos des « conditions d'exploitation des richesses naturelles » et des concessions y relatives,

« L'amendement de M. Verroken (Doc. n° 461/40-V) complète le texte en y ajoutant « les richesses naturelles du fond de la mer ».

Le Secrétaire d'Etat (N) a répondu qu'à proprement parler, le texte du Gouvernement comporte déjà cet ajout. Il fait observer que ce texte n'implique nullement que la propriété des richesses naturelles est attribuée à la région.

L'amendement est rejeté par 17 voix contre 5 et 1 abstention.

Le 9° est ensuite adopté par 17 voix et 7 abstentions. »

(rapport Anselme, Baert, De Keersmaecker, Maystadt, Vanvelthoven et Spaak précité — discussion des articles, pagination séparée, p. 72-51).

HAUTE MER ET MER TERRITORIALE. — Condition juridique.

PECHE MARITIME. — Compétence régionale (non).

REGIONS. — Exécutifs. — Association aux négociations internationales en matière de pêche. — Portée.

En juin 1979, lors de la discussion du projet de loi modifiant la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution, la définition de la pêche comme compétence régionale fut à nouveau débattue.

« De heer Claeys (*op het spreekgestoelte*). — Mijnheer de Voorzitter, Mijnheer de Eerste Minister, Dames en Heren, mijn uiteenzetting zal zeer kort zijn en heeft een zeer beperkte draagwijdte.

In het verslag van onze collega, de heer Suykerbuyk, lees ik op bladzijde 11 : « Vooruitlopend op het antwoord van de Eerste Minister kan ter zake gezegd worden dat hij een lijst van materies heeft opgesomd die in de wet zijn vermeld en waarvoor de uitvoeringsbesluiten in opmaak zijn. Verschillende ervan werden reeds in de Ministerraad goedgekeurd ». Ik neem het woord om aan de achtbare heer Eerste Minister preciese vragen te stellen aan de hand van deze tekst en meer bepaald over de volgende materies : visvangst, jacht en bossen.

Is het waar dat in de voorgenomen koninklijke besluiten onder « Visvangst, Jacht en Bossen », de zeevisserij zal worden begrepen ? Ter gelegenheid van de bespreking van de begrotingen van Landbouw en van Verkeerswezen, heb ik zeer duidelijk

gesteld dat het uitgesloten en onaanvaardbaar is, dat de zeevisserij als dusdanig onder de te regionaliseren materies zou vallen.

Allereerst moet ik zeggen dat, wanneer de wet van 1 augustus 1974 werd gestemd, het geenszins in de bedoeling lag verwarring te stichten tussen « Visvangst, Jacht en Bossen » en « Zeevisserij ». Ten tweede, moet ik u zeggen dat het praktisch onmogelijk is de zeevisserij te regionaliseren op grond van het feit dat zij als dusdanig meerdere uitzichten heeft die niet te regionaliseren zijn.

De zeevisserij is een materie die onafhankelijk verbonden is met de zeevaart. De internationale en nationale reglementeringen die daarop van toepassing zijn, hangen voor inspectie af en zijn dezelfde voor de hoge zeevaart als voor de zeevisserij.

Wat de economische bedrijvigheid betreft, is er in dit land geen enkele bedrijfstak die geregionaliseerd wordt; wij zien dan ook niet in waarom de zeevisserij zou moeten geregionaliseerd worden.

Tenslotte, de zeevisserij wordt niet in ons land maar buiten ons land bedreven. De zeevisserij wordt bedreven volgens regelingen die onder meer in de schoot van de Europese Economische Gemeenschap worden bepaald. Vele visserijmogelijkheden worden door bilaterale overeenkomsten tussen ons land en b.v. IJsland, Noorwegen, zelfs Engeland en Ierland bepaald en duiden de visserijzones aan waarin onze schepen nog actief mogen zijn.

Talrijke zaken dienen op internationaal vlak te gebeuren, ook buiten de Europese Gemeenschap.

Kortom, er is meer dan reden te over om deze materie niet te regionaliseren. Bovendien, meen ik te weten dat de Raad van State in zijn advies over ontwerp 461, met name in het document nummer 33 dat aan de Kamer werd medegedeeld, formeel afwijzend stond tegenover een mogelijke regionalisering van de zeevisserij.

Ik mag u tevens zeggen, Mijnheer de Eerste Minister, dat de Bedrijfsraad voor de Zeevisserij, vergaderd vorige vrijdag, eensluidend was om te zeggen dat, indien advies zou worden gevraagd, dit advies volledig negatief is. Ik heb het in elk geval nuttig geoordeeld in de huidige stand van zaken geen advies van de Bedrijfsraad voor de Zeevisserij te laten uitbrengen. Ik kan u evenwel de verzekering geven dat de Bedrijfsraad dergelijke regionalisering unaniem zou afwijzen.

Daarom zou ik het op prijs stellen, Mijnheer de Eerste Minister, een duidelijk antwoord te krijgen op de door mij gestelde vragen.

[...]

M. Martens, Premier ministre : [...]

U weet - en ik heb het herhaaldelijk onderstreept - dat op bepaalde domeinen nieuwe mogelijkheden voor een gedifferentieerd gewestelijk en gemeenschapsbeleid worden mogelijk gemaakt.

De heer Dries Claeys heeft in dit verband een speciale vraag gesteld. Sedert jaren worden in politieke documenten - ook in de wet Perin-Vandekerckhove en eveneens in het wetsontwerp 461 - als een regionale materie aangeduid : « de visvangst, de jacht en de bossen ». In zijn advies op het wetsontwerp nr 461 en meer bepaald zijn advies over artikel 28, § 2, dat de omschrijving gaf van de bevoegdheden van de gewesten, heeft de Raad van State gezegd, en ik citeer : « Artikel 28, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de gewestraden bij ordonnantie regelen ... 3° - want het was punt 3 - bossen, jacht, visvangst en vogelvangst ».

» In de commentaar (III, 3°, tweede lid), verduidelijkt de regering dat de zeevisserij (« de maritieme visvangst ») tot de regionale bevoegdheid behoort.

» Die de bewering is niet gewettigd », zegde de Raad van State, want « in zover de visserijreglementering zich tot de territoriale zee en, a fortiori, in zover zij zich tot de open zee uitstrekt, zou het tegen de internationale en de nationale rechtsorde indruisen, deze visserijreglementering aan een gewestelijke overheid op te dragen. Dat geldt vanzelfsprekend voor de open zee, maar ook voor de territoriale zee. Immers, « uit het

bijzonder statuut voor de territoriale zee in het Volkenrecht aangenomen... volgt dat het gezag dat een kuststaat op de aan zijn grondgebied grenzende territoriale zee uitoefent, niet gelijk te stellen is met de soevereiniteit over zijn eigen grondgebied ».

De Raad van State citeert hierbij een arrest inzake de V.Z.W. « Koninklijk Belgisch Yachting Verbond » van 27 april 1976, nr 17569, en de commentaar van Y. Lejeune in het tijdschrift « Administration Publique ». En de Raad van State vervolgt zijn advies als volgt : « Uit die bijzondere rechtstoestand volgt dat de Staat « gezag » heeft over een territoriale zee, deze niet zou kunnen inlijven bij het grondgebied van een of meer van de Staat onderscheiden openbare personen, en evenmin aan de organen van zodanige openbare personen een of meer van de bevoegdheden zou kunnen overlaten welke dat « gezag » hem verleent ».

Ziedaar dus het advies dat de Raad van State heeft uitgebracht in verband met het wetsontwerp nr 461.

Conform met dat wetsontwerp heeft de Kabinetsraad een koninklijk besluit voorbereid, waarbij de zeevisserij eveneens wordt gerangschikt bij de regionale bevoegdheden.

Er is evenwel de duidelijke afspraak gemaakt dat, vermits de regering het advies zou vragen en ondertussen reeds gevraagd heeft over het tweede wetsontwerp, dat de wetgevende bevoegdheid beoogt over te dragen naar de gewesten, zoals dit het geval was in het wetsontwerp nr 461, de regering zich zal voegen naar het advies dat de Raad van State ter zake zal uitbrengen.

Ik heb deze morgen reeds gezegd dat wij het advies van de Raad van State verwachten. Bepaalde kranten zeggen dat dit advies nog deze week zou worden verstrekt; ik heb daarover nog niets vernomen, maar misschien zijn de kranten beter ingelicht dan ikzelf. In ieder geval, het advies van de Raad van State zal in de eerstkomende dagen, o.m. betreffende deze materie, bij de regering worden ingediend en de regering heeft nu reeds de beslissing genomen dat zij op dit bepaalde concrete punt het advies van de Raad van State zal volgen.

Wij moeten zien of de Raad van State het advies, dat hij heeft uitgebracht in augustus van vorig jaar, al dan niet bevestigt maar ik geloof dat het een gezonde regel is dat wij het engagement hebben aangegaan en de beslissing hebben genomen om over betwiste punten het advies van de Raad van State te volgen, zodat uiteindelijk in om het even welk ontwerp van regionalisering, dit bepaalde betwiste punt kan worden opgelost.

Reeds vorig jaar heeft - dat heb ik u voorgelezen - de Raad van State een vrij duidelijk, zoniet een zeer duidelijk standpunt ingenomen.

De heer Peeters. — Wanneer over deze materie in het kader van de E.E.G. moet onderhandeld worden, welke bevoegde instantie van Belgische zijde zal dan deze besprekingen met de E.E.G.-instanties, eventueel in het kader van de E.E.G.-ministerraad, voeren ?

De heer Martens, Eerste Minister. — Zelfs de hypothese in acht genomen dat de Raad van State zou zeggen dat de « Zeevisserij » een regionale materie kan zijn, zou krachtens het regeerakkoord de nationale Minister van Landbouw toch nog de enige gesprekspartner op het Europese en het internationale vlak blijven. Zelfs voor materies die exclusief tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, zullen de nationale regering en de nationale ministers in internationale onderhandelingen de enige gesprekspartners zijn.

De heer Peeters. — Dat antwoord geeft mij geen volledige voldoening. Ik kan mij voorstellen dat in het kader van de E.E.G. de nationale Minister over internationale aspecten zal onderhandelen. Wat echter het nationaal beleid betreft kan alleen een minister die ter zake bevoegd is, onderhandelingen voeren.

De heer Martens, Eerste Minister. — U kent het regeerakkoord voldoende goed. U weet dat voor de exclusief regionale materies de gewesten bij de onderhandelingen

over internationale akkoorden zullen betrokken worden, maar dat, zelfs voor exclusief regionale materies, de regering en de nationale ministers op het internationale vlak de enige gesprekspartners blijven. Voor dit bepaalde punt moeten wij het advies van de Raad van State opvolgen. Daarover bestaat geen twijfel ».

(*Ann. parl., Ch., 6 juin 1979, pp. 610-612*).

PECHE MARITIME ET RICHESSES NATURELLES DE LA MER. —
Compétence régionale (non).

PECHE FLUVIALE. — Notion. — Compétence régionale.

A nouveau consulté sur l'avant-projet de loi spéciale des régions et des communautés, le Conseil d'Etat renouvella les objections qu'il avait adressées à l'octroi de compétences sur la mer territoriale.

« Selon la définition donnée à la région par l'article 1^{er} du projet, la mer territoriale ne relève du territoire d'aucune province. Elle ne saurait donc faire l'objet d'une compétence régionale. La mention de la pêche maritime doit donc être omise. »

(*deuxième avis de la section de législation, chambres réunies, du 26 juillet 1979, n° L. 13395/V.R., sur le projet de loi spéciale des régions et des communautés — doc. parl., Sénat, S.E., 1979, n° 261/1, annexe II, p. 14*).

Le gouvernement s'inclina. L'exposé des motifs s'en expliquait :

« 13. En vertu du § 1^{er}, 13^e, et conformément au point 13, 3^e, de l'accord de Gouvernement, les Régions sont compétentes pour la pêche fluviale, notamment les matières réglées par la loi du 1^{er} juillet 1954. Toutefois, les Exécutifs des Régions devront se concerter pour l'ouverture et la fermeture de la pêche fluviale.

[...]

Sur avis du Conseil d'Etat (L. 13.395/V.R., p. 14), la compétence des Régions pour la pêche maritime a été supprimée, parce qu'elle ne saurait faire l'objet d'une compétence régionale. »

(*doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 161/1, p. 19*).

En commission sénatoriale,

« Un membre demande si l'on entend par « pêche fluviale » (*riviervisserij*) l'ensemble de la pêche, à l'exception de la pêche maritime. Le Premier Ministre répond par l'affirmative et rappelle l'avis du Conseil d'Etat, selon lequel ni les eaux territoriales, ni la pêche maritime ne peuvent faire l'objet d'une compétence régionale puisqu'elles relèvent de la compétence du pouvoir national. »

(*rapport Cooreman-Goossens — doc. parl., Sénat, S.E. 1979, n° 261/2, p. 168*).

Quant aux conditions d'exploitation des richesses naturelles,

« un membre désire savoir quel est l'impact de cette disposition sur la mer et sur les eaux territoriales. Le Premier Ministre répète que les eaux territoriales continuent de relever de la compétence nationale. Le Ministre des Réformes institutionnelles (N) explique le texte en disant que les Régions ne sont pas compétentes pour les richesses naturelles dans leur ensemble, mais seulement pour fixer les conditions et les concessions de leur exploitation; cela a une incidence sur les produits parce que celui qui obtient la concession bénéficie généralement aussi des produits. »

(*id.*, p. 128).

En séance publique, le Sénat rejeta par 160 voix contre 10 et 2 abstentions l'attribution aux régions de « l'exploitation des richesses naturelles de la mer du Nord » :

« De heer Van Ooteghem. — Mijnheer de Voorzitter, de bedoeling is bij de gewestelijke materies, uiteraard van het Vlaamse Gewest, bij te voegen de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van de Noordzee.

Het is nogal evident dat de Vlamingen ook bevoegd moeten zijn voor de exploitatie van de eventuele rijkdommen van hun Noorzeekust.

De heer Calewaert, Minister van Openbaar Ambt en Institutionele Hervormingen. — Mijnheer de Voorzitter, het probleem van de territoriale wateren werd reeds in de algemene bespreking van dit ontwerp ter sprake gebracht. Desbetreffend beschikken wij over een zeer duidelijk advies van de Raad van State. Om die redenen zijn de territoriale wateren door ons beschouwd als afhankelijk van het nationale grondgebied en van de nationale Staat.

Bovendien zijn de gewesten niet bevoegd voor de natuurlijke rijkdommen in hun geheel, maar enkel voor het bepalen van de exploitatievoorwaarden en de concessies van een exploitatie. Dit is een heel andere opvatting.

Ik verzoek de Senaat dit amendement niet aan te nemen.

De heer Martens, Eerster Minister. — Mijnheer de Voorzitter, aan hetgeen minister Calewaert heeft verklaard, wil ik toevoegen dat er grote eenstemmigheid was om de zeevisserij nationaal te houden. Dat is een aanvullende reden om de territoriale wateren, die principieel trouwens, zoals minister Calewaert heeft gezegd, niet alleen op basis van adviezen, maar ook op basis van arresten van de Raad van State niet kunnen behoren tot de bevoegdheid van een onderdeel van de Staat - een provincie of een gewest - en, daarnaast ook om andere redenen, de zeevisserij, best als een nationale bevoegdheid te behouden ».

(*Ann. parl., Sénat, 28 mars 1980, p. 1248*).

*
* *

L'article 6, § 1^{er}, III, 6^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 place la « pêche fluviale » (*visvangst* dans le texte néerlandais, c'est-à-dire « pêche ») au nombre des matières régionales. Selon l'exposé des motifs,

« On entend par « pêche fluviale » l'ensemble de la pêche, à l'exception de la pêche maritime, conformément à un avis du Conseil d'Etat (Avis L. 13.395/V.R., p. 14) ». (*doc. parl., Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/1, p. 20*).

PECHE FLUVIALE. — Notion. — Compétence régionale.
PECHE MARITIME. — Compétence régionale (non).

La Commission sénatoriale tenta de préciser cette compétence :

« 7^o La pêche fluviale

Un membre dépose l'amendement suivant :

« Au § 1^{er}, II, de cet article, remplacer le 7^o par le texte suivant :

« 7^o La pêche, à l'exception de la pêche maritime ».

Il est justifié comme suit :

« La pêche n'a pas seulement lieu dans les rivières et les fleuves, mais aussi dans les étangs et les lacs ».

Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) renvoie à l'exposé des motifs : on entend par pêche fluviale l'ensemble de la pêche, à l'exception de la pêche maritime, conformément à l'avis du Conseil d'Etat.

L'amendement est rejeté par 16 voix contre 1.

Un membre dépose l'amendement suivant :

« 7° La pêche, y compris la pêche maritime ».

Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) rappelle que le problème de la pêche maritime est lié effectivement à des éléments de droit international et de territorialité; il apparaît peu souhaitable de transférer cette matière à la région.

L'amendement est rejeté par 18 voix contre 1 et 1 abstention ».

(*rapport André-Petry, sur le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles — doc. parl., Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, p. 167*).

En commission de la Chambre,

« M. Outers propose (Doc., n° 627/4 - II) au § 1^{er}, III, de remplacer le 6° par le texte suivant : « 6°. La pêche, à l'exception de la pêche maritime ». Cet amendement est retiré vu les explications du Ministre qui ont satisfait l'auteur ».

(*rapport le Hardy de Beaulieu - De Grève — doc. parl., Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, p. 87*).

PECHE FLUVIALE (VISVANGST). — Notion. — Compétence régionale.

PECHE MARITIME. — Compétence régionale (non).

TEXTES FRANÇAIS ET NÉERLANDAIS. — Divergences. — Interprétation de « pêche fluviale » et de « visvangst ».

En séance publique du *Sénat*, la question de la pêche fluviale fut à nouveau abordée.

« Mesdames, Messieurs, MM. Serge Moureaux, Bonmariage, Humblet et de Wasseige proposent l'amendement que voici :

I. Au § 1^{er}, III, de cet article, remplacer le 6° par le texte suivant :

« 6° La pêche à l'exception de la pêche maritime ».

I. Het 6° van § 1, III, van dit artikel te vervangen als volgt :

« 6° De visvangst, met uitzondering van de zeevisserij ».

La parole est à M. Serge Moureaux.

M. S. Moureaux. — Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, certains ont trouvé que cet amendement manquait de sérieux, j'estime, au contraire, qu'il est extrêmement sérieux pour ceux qui connaissent le problème. En effet, le texte proposé par le gouvernement indique en français : « la pêche fluviale » et, en néerlandais : « de visvangst ». Nous aurons, je crois, l'occasion d'examiner la question qui se pose, en l'occurrence.

En ce qui concerne la pêche fluviale, cet adjectif, pris au pied de la lettre au point de vue vocabulaire, signifierait la pêche dans les fleuves. Or, d'après le gouvernement, ce n'est pas cela qu'il voudrait dire. Il faut reconnaître qu'il est fort ennuyeux qu'un sens apparent est contredit par un sens caché. Lorsqu'un citoyen lira dans la loi « la pêche fluviale », il va s'imaginer qu'il s'agit de la pêche dans les fleuves et non ailleurs. Or, le gouvernement prétend que cette interprétation est fautive et que l'adjectif « fluviale »

couvre l'ensemble de la pêche dans les endroits où l'on trouve de l'eau, à l'exception de la pêche en mer. C'est ce qu'on nous a expliqué.

On peut s'inquiéter, Monsieur André, que ce texte, qui s'inspire de la législation en vigueur, ne comporte aucune limitation en néerlandais et dès lors, qu'en région néerlandaise, toute la pêche est transférée.

L'adjectif a donc disparu en néerlandais mais peut-être n'était-il pas nécessaire. Je l'ignore, mais sans doute, des explications nous seront-elles fournies à cet égard. Si l'adjectif « fluviale » couvre tout ce qui ne relève pas de la pêche maritime, j'estime qu'il vaut mieux le dire, tout simplement.

C'est la raison pour laquelle nous proposons un amendement très clair, mentionnant : « la pêche, à l'exception de la pêche maritime ».

Le gouvernement a proposé : « à l'exception de la pêche maritime », je lui en laisse la responsabilité.

Nous n'avons pas d'opinion très arrêtée sur ce point, mais le gouvernement prétend qu'on ne peut attribuer aux régions la compétence en matière de pêche maritime, pour des raisons d'eaux territoriales.

Et, nous a-t-on dit également, parce que les eaux territoriales de la Belgique ne faisaient pas partie du territoire de la Flandre.

M. André. — Ce n'est pas le gouvernement qui a dit cela, mais le Conseil d'Etat.

M. S. Moureaux. — Je le sais bien, mais une chose a été perdue de vue, c'est que la pêche ne se fait pas uniquement dans les eaux territoriales. Il y a là une adéquation qui n'est pas du tout évidente entre la notion d'eaux territoriales et celle de pêche maritime. Il y a pêche maritime en haute mer en dehors des eaux territoriales, ainsi que tout le monde le sait.

Par conséquent, dire que l'on ne peut attribuer la pêche maritime à la région flamande à cause de la notion de mer territoriale est un mauvais argument. Je le dis parce que j'essaie d'être objectif. Si l'on avait politiquement voulu transférer la pêche maritime à la Flandre, on aurait très bien pu le faire.

Notre amendement vise à éviter des erreurs d'interprétation. La traduction néerlandaise de notre amendement est alors très claire. Les deux textes deviennent identiques et il n'y a plus de risque d'erreur d'interprétation, à partir du texte du gouvernement qui, je le répète, me paraît indéfendable. (*Applaudissements sur les bancs du FDF-RW*).

M. le Président. — La parole est au chevalier de Stexhe.

M. le chevalier de Stexhe. — Monsieur le Président, M. Moureaux voit des problèmes là où il n'y en a pas. Il suffit de relire les travaux parlementaires préalables qui exposent clairement que lorsqu'on vise la pêche fluviale, on entend par là la pêche fluviale telle qu'elle est définie dans la loi du 1^{er} juillet 1954.

C'est clair et précis, et point n'est besoin d'autre chose. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a repris cette expression connue par notre législation depuis vingt-cinq ans.

M. le Président. — Nous passons au vote sur l'amendement I de M. Serge Moureaux et consorts.

Wij gaan over tot de stemming over het amendement I van de heer Serge Moureaux c.s.

— Il est procédé au vote nominatif.

Er wordt tot naamstemming overgegaan.

148 membres sont présents.

148 leden zijn aanwezig.

131 votent non.

- 131 stemmen neen.
- 8 votent oui.
- 8 stemmen ja.
- 9 s'abstiennent.
- 9 onthouden zich.

En conséquence, l'amendement n'est pas adopté.
Derhalve is het amendement niet aangenomen.

[...]

De Voorzitter. — De heren Van Ooteghem en Vandezande stellen volgende gelijkaardige amendementen voor :

A. Au § 1^{er}, III, 6^o, de cet article remplacer les mots « pêche fluviale » par les mots « pêche maritime et fluviale ».

A. In § 1, III, van dit artikel, het 6^o aan te vullen als volgt : « en de riviervisserij ». Subsidiairement :

Au § 1^{er}, III, 6^o, de cet article, texte néerlandais, remplacer le mot « visvangst » par le mot « riviervisserij ».

Subsidiar :

In § 1, III, 6^o, van dit artikel, het woord « visvangst » te vervangen door het woord « riviervisserij ».

Het woord is aan de heer Van Ooteghem.

De heer Van Ooteghem. — Mijnheer de Voorzitter, Heren Ministers, geachte collega's, er is inderdaad geen overeenstemming tussen de Franstalige en de Nederlandstalige tekst van artikel 6. Volgens de Franse versie is de riviervisserij een gewestelijke aangelegenheid daar in de tekst sprake is van *pêche fluviale*. In het Nederlands lezen wij « visvangst », wat in het Frans wordt vertaald als *pêche maritime*.

Wij hebben er uiteraard geen bezwaar tegen dat de visvangst onder de bevoegdheid zou vallen van het Vlaamse gewest. Ons amendement strekt ertoe niet alleen de visvangst maar ook de riviervisserij onder regionale bevoegdheid te brengen.

Wij hebben tevens een subsidiair amendement ingediend ten einde de Nederlandstalige en de Franstalige tekst van dit artikel in overeenstemming te brengen, mocht ons eerste amendement niet worden aangenomen. Dit amendement strekt er dus toe de term *pêche fluviale* in het Nederlands te vertalen door « riviervisserij ». U zal begrijpen dat wij dit amendement niet hebben ingediend zonder vooraf de taaldiensten van de Senaat te raadplegen, waar men heeft bevestigd dat wij het bij het rechte eind hebben. (*Applaus op de banken van de Volksunie*).

De Voorzitter. — Het woord is aan Vice-Eerste minister Vanderpoorten.

De heer Vanderpoorten, Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en Institutionele Hervormingen, — Mijnheer de Voorzitter, ik zou de heer Van Ooteghem willen verwijzen naar bladzijde 20 van de memorie van toelichting waar duidelijk wordt bepaald dat het begrip « de visvangst » onder meer omvat de aangelegenheden geregeld bij de wet van 1 juli 1954, waarnaar de heer de Stexhe daarstraks ook heeft verwezen. Daar wordt verder gezegd : « Met visvangst » wordt de ganse visvangst, behoudens de zeevisserij bedoeld, en dit ingevolge een advies van de Raad van State (advies L 13.395/V.R., p. 14). » Wij hebben dat advies gevolgd.

De heer De Bondt. — Dat advies dateert van 1978 !

De heer Van Ooteghem. — Mijnheer de Minister, ik betwist uiteraard niet uw bevoegdheid als jurist. De adviezen van de Raad van State worden opgesteld door juristen en niet door filologen. Het enige doel dat wij met ons amendement beogen is te zorgen voor een goede Nederlandse tekst van dit artikel.

M. le Président. — Nous passons au vote sur l'amendement A de MM. Van Ooteghem et Vandezande.

Wij gaan over tot de stemming over het amendement A van de heren Van Ooteghem en Vandezande.

— Il est procédé au vote nominatif.

Er wordt tot naamstemming overgegaan.

149 membres sont présents.

149 leden zijn aanwezig.

130 votent non.

130 stemmen neen.

9 votent oui.

9 stemmen ja.

10 s'abstiennent.

10 onthouden zich.

En conséquence, l'amendement n'est pas adopté.

Derhalve is het amendement niet aangenomen.

[...]

M. le Président. — Nous passons au vote sur l'amendement subsidiaire de MM. Van Ooteghem et Vandezande.

Wij gaan over tot de stemming over het subsidiair amendement van de heren Van Ooteghem en Vandezande.

Il est procédé au vote nominatif.

Er wordt tot naamstemming overgegaan.

147 membres sont présents.

147 leden zijn aanwezig.

130 votent non.

130 stemmen, neen.

7 votent oui.

7 stemmen ja.

10 s'abstiennent.

10 onthouden zich.

En conséquence, l'amendement n'est pas adopté.

Derhalve is het amendement niet aangenomen.

(*Ann. parl., Sénat, 22 juillet 1980, pp. 2387-2389*).

PECHE FLUVIALE (VISVANGST). — Notion. — Compétence régionale.

REGION FLAMANDE. — Territoire maritime. — Mer territoriale (non). — Superficie. — Clé de répartition des dotations budgétaires.

En séance publique de la *Chambre*, le député L. Outers introduisit lui aussi un amendement remplaçant « la pêche fluviale » par « la pêche, à l'exception de la pêche maritime ».

Le député Diegenant généralisa les termes du débat :

« Bij dit ontwerp krijgen de gewesten bevoegdheden toegewezen en krijgen bij deze bevoegdheden op exclusieve wijze toegewezen. Zij worden op hun territorium uitgeoefend.

Naar aanleiding van het gesprek over de territoriale zee hadden wij vastgesteld dat een aantal van deze bevoegdheden, die naar de gewesten toe gaan, mogelijkheid van uitoefening vinden ook binnen de territoriale zee. Ik had het voorbeeld geciteerd van

uitrusting van gronden voor industrie. Ik had het gezegd in beeldspraak. Deze gronden in zee gelegen kunnen in aanmerking komen voor industriële vestiging.

Trouwens, er zijn reeds projecten geweest om op dergelijke plaats industrie te vestigen.

Ik heb gewezen op de mogelijkheid dat de bevoegdheid natuurbescherming en het natuurbehoud, overvloeiend vanuit het territoriaal, zoals nu begrensde West-Vlaanderen, zou overlopen naar de territoriale zee.

Ik heb gewezen op de visvangst, op het drinkwater, op de exploitatievoorwaarden van de natuurlijke rijkdommen. Al deze bevoegdheden afgezonderd in artikel zes worden ten exclusieve titel toegewezen aan de gewesten en worden dus niet meer door de centrale regering, in haar normaal pakket van bevoegdheidsuitoefening opgenomen. Vandaar onmiddellijk de vraag : wat gaat hier gebeuren ?

Het antwoord kan voor de hand liggen. Men kan zeggen dat de residuaire bevoegdheid speelt en de centrale overheid zal dus wellicht daar kunnen optreden, maar het komt toch onlogisch voor dat bevoegdheden die men ten exclusieve titel naar de gewesten toe overdraagt, een bepaald gebied, dat niet is ingedeeld - ik ben ervan overtuigd dat de stelling veld zal winnen dat men het territoriaal - gebied wil bij West-Vlaanderen indelen en daar moet beheerd worden - voor een aantal aspecten nationaal blijft wanneer de nationale overheid deze bevoegdheden reeds heeft afgestaan.

Ik herhaal het voorbeeld van de uitrusting van gronden voor industrie. Daar speelt toch de bevoegdheid van de gewesten. Een zandbank op 1 km vóór de kust komt in aanmerking voor uitrusting voor industrie. De nationale overheid heeft deze bevoegdheid afgedragen. Op basis van de residuaire bevoegdheden zal ze daar wellicht kunnen optreden, maar het is een onlogische situatie, gezien het feit dat het een aangelegenheid betreft die normaliter door de gewesten moet worden beheerd en daar daarenboven rechtstreeks het Vlaams leefmilieu bv. beïnvloedt.

Het is dus duidelijk dat hier redenen aanwezig zijn om dit gebied in de Vlaamse regio op te nemen.

De Raad van State heeft in zijn advies duidelijk gewezen ook op het aspect van de territoriumvergroting en de middelen ter uitoefening van de bevoegdheden op basis van het element oppervlakte.

Wij menen dat, wanneer Vlaanderen als gewest rechtstreeks in aanmerking komt voor het uitoefenen van bevoegdheden binnen de territoriale zee, ook de financiële repercussie moet overwogen worden en dat het gebied van de territoriale zee voor de berekening van de verdeelsleutel bij de dotaties in aanmerking genomen wordt voor het Vlaamse aandeel.

Het ware een mooie gelegenheid om een logischer opbouw van de gewesten tot stand te brengen en tevens een betere verdeling van de middelen tussen Vlaanderen en Wallonië ».

(Ann. parl., Ch., 3 août 1980, p. 3135).

Le ministre Ph. Moureaux se borna à répondre :

« Maintenant, pour ce qui est de la définition de la pêche, je rappelle que si nous parlons de « pêche fluviale », c'est pour maintenir les termes figurant dans une loi antérieure mais que cette terminologie couvre en fait tous les types de pêche : en rivière, lac, étang, etc.

M. Risopoulos. — Ces explications nous permettent de retirer notre amendement ».

(id., p. 3141).

*

* *

Le même article 6, § 1^{er}, contient un chiffre romain VI relatif aux compétences des régions en matière de politique économique, lui-même subdivisé en 4 points. Le 1^o se lit comme suit : « *les conditions d'exploitation des richesses naturelles ainsi que les concessions y relatives* ».

RICHESSSES NATURELLES DE LA MER TERRITORIALE ET DU PLATEAU CONTINENTAL. — Compétence régionale (non).

En commission de la Chambre, le député Schiltz déclara que l'amendement proposant de considérer le plateau continental et les eaux territoriales comme faisant partie du territoire des régions avait été rejeté à tort.

« Abstraction faite de cela, il paraît de toute manière évident de confier aux régions l'exploitation des richesses dans les zones visées comme sur le continent.

L'amendement est rejeté par 17 voix contre 2 et 2 abstentions.

Un amendement (Doc. n° 627/7 - III) de M. Verroken propose d'ajouter un deuxième alinéa afin de rendre la Région flamande compétente en la matière, sur le plateau continental.

Cet amendement est rejeté de la même manière que le précédent. ».

(rapport le Hardy de Beaulieu - De Grève — doc. parl., Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, p. 94).

REGION FLAMANDE. — Compétences en mer territoriale et sur le plateau continental.

RESSOURCES NATURELLES. — Mer territoriale et plateau continental.

M. Schiltz avait déposé un amendement complétant le chef de compétence « les conditions d'exploitation des richesses naturelles ainsi que les concessions y relatives par ce qui suit :

« y compris celles qui se trouvent dans les eaux territoriales et sur le plateau continental limitrophe de la région ».

Entretemps, l'avis donné le 30 juillet 1980 par le Conseil d'Etat (40) avait rompu avec les avis des 4 août 1978 et 26 juillet 1979 qui avaient exclu toute compétence régionale en matière de pêche maritime.

Dans la note qu'il communiqua à la Chambre des représentants, le gouvernement fait observer que

« Le Conseil d'Etat n'estime [...] pas contraire au droit international l'attribution de l'exercice à une Région ou à un organe administratif décentralisé d'un Etat riverain de pouvoirs déterminés de la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale. Le droit international, en effet, n'affecte pas la répartition interne des pouvoirs dans les Etats concernés.

[...]

3.2. Il n'est pas inconciliable avec le droit international d'attribuer à une Région ou à un organe administratif décentralisé des pouvoirs aux fins de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles de la mer territoriale et du plateau continental.

(40) Voy. la teneur de cet avis *supra*, pp. 562-565.

3.3. En vertu de l'article 6, § 1, VI, 1° du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, les Régions sont compétentes pour « les conditions d'exploitation des richesses naturelles ainsi que les concessions y relatives ». La compétence des Régions est toutefois limitée à leur territoire.

3.4. Selon l'avis du Conseil d'Etat, l'Etat peut attribuer à une Région, en dehors du territoire de cette dernière, des compétences sur la mer territoriale et le plateau continental, plus spécialement en ce qui concerne les conditions d'exploitation des richesses naturelles. Il faut toutefois que soit maintenu un certain contrôle de la part de l'Etat, lequel reste responsable vis-à-vis d'autres Etats. Il s'agit donc d'une compétence d'une autre intensité que celle prévue dans le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles. Ce transfert de compétences doit donc être réglé dans un autre cadre.

3.5. Il entre dans les intentions du Gouvernement de régler, aux conditions définies dans l'avis du Conseil d'Etat, les compétences sur la mer territoriale et le plateau continental en ce qui concerne les conditions d'exploitation des richesses naturelles et les concessions s'y rapportant ainsi que pour certaines autres matières. Cela nécessite toutefois un projet de loi séparé qui sera déposé dans les meilleurs délais au Parlement ».

(*doc. parl., Ch., sess. 1979-1980, n° 627/12, p. 5*).

MER TERRITORIALE ET PLATEAU CONTINENTAL. — Condition juridique. — Etats fédéraux.

COLLECTIVITES PUBLIQUES LITTORALES. — Territoire maritime (non).

ETATS FEDERAUX. — Fédéralisme par agrégation ou par dissociation. — Compétence résiduaire.

RESSOURCES NATURELLES DE LA MER TERRITORIALE ET DU PLATEAU CONTINENTAL. — Conditions d'exploitation et concessions. — Possibilité d'attribuer compétence aux régions. — Nécessité d'un contrôle du pouvoir central.

Cette note suscita des réactions en sens divers au cours de la discussion de l'article 6.

« M. Gol (*à la tribune*). — Monsieur le Président, Monsieur le Premier Ministre, Messieurs les Ministres, chers collègues, je désire intervenir très brièvement au sujet de l'importante question de l'exploration, de l'exploitation des ressources naturelles de la mer territoriale et du plateau continental.

Cette question est suffisamment importante pour que le Gouvernement ait cru devoir y consacrer une note, qu'il a fait distribuer et qui se trouve reprise dans le document parlementaire 627-12.

Je ne vais certainement pas, à cette tribune, me livrer à une analyse de législations comparées comme M. Verroken l'a fait tout à l'heure. Hélas, Monsieur le Ministre de l'Intérieur, cette tribune n'a pas toujours le confort d'une chaire universitaire. Elle n'en a pas toujours non plus hélas la sérénité et je voudrais me limiter à ce qui est essentiellement pratique dans la note distribuée par le Gouvernement et à ce qui risque de nous engager pour l'avenir, non sans avoir dit au sujet des divers cas qui ont été cités à cette tribune notamment par M. Verroken que les exemples tirés de l'analyse de ce qui se passe en cette matière dans les Etats étrangers ne sont pas convaincants, en tout cas pas nécessairement convaincants pour la situation belge. En effet, la plupart des Etats fédéraux qui ont été cités dans les exemples sont des Etats qui se sont construits à partir d'entités préexistantes qui disposaient elles-mêmes de droits et qui ont voulu accéder aux confédérations ou aux fédérations dont elles ont

fait partie, sinon avec tous les droits qu'elles avaient antérieurement, à tout le moins avec une partie de ces droits.

Nous partons en Belgique d'une situation exactement inverse, un Etat unitaire préexistant qui accorde des pouvoirs à des régions et qui conserve, par conséquent, au départ, par devers lui - c'est l'esprit même d'ailleurs de ce projet de loi, à la différence de certains projets antérieurs - la compétence résiduaire.

Qu'en est-il sur le plan pratique en ce qui concerne les amendements déposés par MM. Verroken et Schiltz à l'article 2 ? On a clairement indiqué dans la loi, si besoin en était encore après l'avis du Conseil d'Etat, que ni la mer territoriale, ni le plateau continental ne font partie non seulement du territoire d'une région mais même *sensu stricto* du territoire de la Belgique elle-même. Il n'est donc pas nécessaire de revenir sur cette question. La loi que nous votons actuellement ne s'applique pas pour ce qui concerne les compétences régionales ni au plateau continental, ni à la mer territoriale. Par conséquent, les problèmes, en l'absence de nouvelles législations, restent régis par les législations nationales existantes et principalement à cet égard, par les conventions internationales et, du point de vue administratif, rentrent dans la compétence du Gouvernement central.

Quel est le seul problème qui ne se pose pas aujourd'hui mais qui risque de se poser ? Celui de l'attribution de certaines prérogatives en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles de la mer territoriale et du plateau continental.

C'est donc à bon escient que le Premier Ministre a situé le véritable débat au niveau de l'article 6.

Mon sentiment est que l'attribution de nouveaux pouvoirs en la matière aux régions - je souligne le pluriel utilisé - ou à l'Etat central dans une matière qui est actuellement vierge puisque la compétence des régions est limitée à leur territoire - la note du Gouvernement l'indique clairement - nécessite une majorité identique à celle qui est prévue pour l'attribution de pouvoirs aux régions. Et je crois qu'à cet égard le Gouvernement se trompe dans les termes lorsqu'il déclare qu'il s'agirait d'une compétence d'une autre intensité que celle prévue dans le projet de loi spéciale de réformes institutionnelles. Car peu importe en la matière l'extension donnée à cette compétence, il s'agit de permettre éventuellement à une ou à plusieurs régions d'exercer des pouvoirs en matière d'exploitation de richesses naturelles. Par conséquent, s'agirait-il même d'une attribution minime de compétences, on élargit le champ de la loi actuelle et il est clair que toute loi ultérieure à déposer par le Gouvernement en la matière devra être une loi à majorité qualifiée.

Deuxième observation, la note déposée par le Gouvernement ne préjuge pas de la solution à apporter. En effet, le texte précise : « Il entre dans les intentions du Gouvernement de régler, aux conditions définies dans l'avis du Conseil d'Etat, les compétences sur la mer territoriale et le plateau continental. En ce qui concerne les conditions d'exploitation des richesses naturelles, des concessions, etc., un projet de loi séparé sera déposé ».

Je crois que la notion « aux conditions définies dans l'avis du Conseil d'Etat » laisse entière liberté d'appréciation au Gouvernement quant au statut à donner en la matière aux conditions d'exploitation des richesses du plateau continental et de la mer territoriale. Pourquoi ? Parce que le Conseil d'Etat, hélas sans doute, ne fixe absolument aucune forme de condition. Il ne définit pas les objectifs. Il ne définit pas les moyens. Par conséquent, et ce sera également ma conclusion, en empruntant non pas à la note du Gouvernement mais à l'avis du Conseil d'Etat lui-même ce qui est le seul élément par lequel, en la matière, le législateur non pas se trouve lié mais reçoit une information décisive, le Conseil d'Etat déclare qu'il ne semble pas y avoir d'obstacle à ce que l'Etat attribue à une région ou à un organe décentralisé les compétences nécessaires aux seules fins d'exploration et d'exploitation des richesses naturelles.

Il n'y a évidemment aucun obstacle à ce que cela soit fait mais cela ne veut pas dire nécessairement ni que ce sera fait, ni que ce sera fait dans un certain sens, ni que ce

sera fait dans le sens que certains plus que d'autres espèrent. La matière reste absolument vierge et relèvera aujourd'hui comme demain du législateur à majorité qualifiée. (*Applaudissements sur les bancs du P.R.L. et du F.D.F.-R.W.*)

M. Maystadt. — Monsieur le Président, Monsieur le Premier Ministre, Mesdames, Messieurs, je voudrais indiquer très brièvement la position du groupe P.S.C. sur la note du Gouvernement au sujet des eaux territoriales et du plateau continental.

L'excellent exposé de M. Gol me dispense de reprendre un certain nombre d'arguments d'ordre juridique. Je m'en tiendrai donc à l'essentiel, aux conclusions de la note du Gouvernement.

Les trois premières conclusions ne soulèvent évidemment aucune difficulté puisqu'elles ne font que constater l'état de droit, à savoir que la mer territoriale et le plateau continental ne font pas partie du territoire ni de l'Etat, ni d'une région.

La deuxième conclusion indique qu'il n'est pas inconciliable avec le droit international d'attribuer à une région ou un organe administratif décentralisé certains pouvoirs sur la mer territoriale et le plateau continental. Je me permets toutefois de relever au passage que ce nouvel avis du Conseil d'Etat paraît plus large que l'avis rendu antérieurement, c'est-à-dire en 1978, lequel indiquait que l'Etat qui a autorité sur une mer territoriale ne saurait « abandonner aux organes de telles personnes publiques », c'est-à-dire des personnes publiques distinctes de l'Etat, « une ou plusieurs compétences que cette autorité lui confère ». Ce passage de l'avis du Conseil d'Etat de 1978 est d'ailleurs reproduit dans le rapport de M.M. le Hardy de Beaulieu et De Grève, à la page 28.

La troisième conclusion qui, pour nous, ne pose également aucune difficulté, indique que les régions sont compétentes pour les conditions d'exploitation des richesses naturelles et les concessions y relatives, et que bien entendu, la compétence des régions est limitée à leur territoire.

La quatrième conclusion indique que, selon l'avis du Conseil d'Etat, l'Etat peut attribuer à une région, en dehors du territoire de cette dernière, des compétences particulières. Nous voulons insister sur le terme « peut ». Il s'agit ici seulement d'une faculté. Le droit commun consiste, en effet, dans le maintien aux mains de l'Etat central des compétences sur la mer territoriale. Le Conseil d'Etat relève d'ailleurs dans son avis que la plupart des Etats, même à structure fédérale, ont laissé au pouvoir central la souveraineté sur la mer territoriale.

Enfin - cinquième conclusion - l'intention du Gouvernement est ici annoncée de régler cette question par un projet de loi séparé qui sera déposé dans les meilleurs délais au parlement.

Nous voulons insister, comme l'a fait M. Gol, sur le fait que cette conclusion ne préjuge en rien de la manière selon laquelle ce problème sera réglé.

Le groupe P.S.C. ne se considère comme nullement engagé en l'état actuel des choses. Il jugera sur pièce et déterminera son attitude lorsque le projet de loi sera déposé. (*Applaudissements sur les bancs de la majorité.*)

[...]

De heer Schiltz. — Vervolgens hebben wij ook amendementen ingediend gelijkend op deze van de heer Verroken, in verband met de territoriale zee en het continentaal plat, ditmaal niet inzake het grondgebied, maar wel betreffende het exploitatierecht van de natuurlijke rijkdommen.

Met grote aandacht heb ik geluisterd naar de uiteenzettingen van de heren Gol en Maystadt. Deze interventies waren zeer significant. Ik meen dat ze een groter belang hebben dan in dit zich moeizaam voortslepend debat wellicht zou kunnen blijken aangezien ze gehouden werden door de woordvoerders van twee belangrijke Waalse partijen. De heer Gol en de heer Maystadt hebben hier niet lichtvaardig gesproken. Bovendien hebben zij in niet te misverstane bewoordingen laten begrijpen dat de Vlamingen zich geen illusies moeten vormen, ooit iets zullen te maken hebben met de

Noordzee die aan hun gebied grenst, zelfst al is het een illusie te veronderstellen dat daar ooit enige rijkdom te rapen valt, zonder te passeren onder hun voorwaarden.

Dit is zeer duidelijk de politieke betekenis geweest van hun interventie. Wij weten wat een nationale wet met bijzondere meerderheid betekent. Daarom vraag ik onze Vlaamse collega's hierover na te denken.

De heer Martens, Eerste Minister. — Alsof wij in België niets meer te zeggen zouden hebben !

De heer Schiltz. — Mijnheer de Eerste Minister, ik twijfel er niet aan dat wij in België nog iets zullen te zeggen hebben. Ik stel toch maar vast dat de Franstaligen die zopas de verwezenlijking hebben bekomen van een eis die hen dierbaar is ons reeds goed laten verstaan dat wij daarvoor niet op dankbaarheid moeten rekenen en dat er geen sprake zal zijn van wederkerigheid door die punten die niet geregeld zijn en die ons ook nauw aan het hart liggen. Ik denk dat het inzake Brussel op dezelfde manier zal verlopen als voor datgene wat men ons hier aankondigt in verband met de territoriale zee en het continentaal plat. Dit is voor mij de politieke conclusie uit deze interventies waarbij ik dan toch wil laten opmerken dat de juridische argumentatie van de heer Gol - politiek was ze sterk, maar dat is ook gemakkelijker dan de juridische argumentatie sterker te maken - niet opgaat. De Duitse Bondsrepubliek is een federatie die ontstaan is uit de vernietiging van een unitaire staat. Welnu, daar hebben de Länder inderdaad duidelijke rechten.

De heer Martens, Eerste Minister. — Op een tamelijk radicale manier !

De heer Schiltz. — Het is een federale grondwet...

De heer Martens, Eerste Minister. — ...opgemaakt door internationale juristen.

De heer Schiltz. — Ware u aanwezig geweest in de commissie wanneer de heer Verroken uitvoerig zijn documentatie heeft medegedeeld dan zou u weten dat uwe argumentatie eerder zwak is.

Of het nu van boven of van beneden komt, ik zie niet in hoe men in rechte daar een argument zou kunnen uithalen om te zeggen dat internationale wetten of conventies anders moeten geïnterpreteerd worden, naargelang de federalisering door desintegratie of door integratie tot stand is gekomen.

M. Gol. — Monsieur le Président, je me suis abstenu volontairement à la tribune tout à l'heure, et je l'ai dit, d'entrer dans une analyse comparée des législations. J'ai fait uniquement une observation qui vise le *quod plerumque fit*, c'est-à-dire la majorité des législations, « le tout venant » des législations. Je sais qu'il existe des cas exceptionnels.

Eh bien, cela a été fait chaque fois, dans chaque cas, par l'adoption de normes spécifiques. Nous allons donc nous trouver, demain, devant des normes spécifiques à mettre en œuvre selon des procédures fixées par la Constitution, pas par moi, ni par M. Maystadt, mais par la Constitution.

Pour le reste, je n'ignore rien des arguments invoqués par M. Verroken, puisqu'il les a notamment, je dis « notamment », car sa science est encore beaucoup plus vaste, tirée d'un article que j'ai écrit moi-même sur le sujet (41).

De heer Schiltz. — Mijnheer Gol, zelfs indien wij een « cas exceptionnel » zouden zijn, zou dit op zichzelf helemaal geen bezwaar mogen zijn. Wij zijn op andere vlakken reeds een « cas exceptionnel », met name wanneer wij zeggen dat wij federaliseren en ons beperken tot 10 of 15 pct. van het budget. Ook dat is « exceptionnel ».

(41) L'orateur se réfère à l'étude déjà citée qu'il a écrite en collaboration avec PH. MONFILS (Ann. Fac. Droit Liège, 1976, 125-149).

Ik noteer met enig genoegen uw opmerking dat wij thans in een veranderd perspectief staan dan enkele jaren geleden en van een maximale naar een minimale interpretatie zijn afgedaald. Dat is mede de vrucht van uw intrede in de regering ! (*Applaus bij de leden van de Volksunie*).

[...]

M. Martens, Premier Ministre. — Je veux expliquer d'abord pourquoi on a dit qu'il s'agit d'une compétence d'une autre intensité. Parce que le Conseil d'Etat fait remarquer que même si cette compétence peut être attribuée à une région, un certain contrôle de l'Etat reste nécessaire.

Deuxièmement, pourquoi se situe-t-elle dans un autre cadre ? Parce qu'on exerce des compétences en dehors du territoire, non seulement de la région mais même de l'Etat. *Sensu stricto*, la mer territoriale, ni le plateau continental ne font partie du territoire de l'Etat.

Voilà la double raison pour laquelle la note du Gouvernement dit qu'il s'agit d'une compétence d'une autre intensité et que nous devons régler cette matière dans un projet de loi séparé.

[...]

De heer Verroken. — Ik zou drie vaststellingen willen doen.

Ten eerste, ik apprecieer het antwoord van de Eerste Minister, maar ik vrees dat er een moeilijkheid komt. De interpretatie van de heren Gol en Maystadt zullen ons morgen een nieuw conflict bezorgen. Dat is mijn eerste vrees.

Ten tweede, en u zult ongetwijfeld dienaangaande met mij akkoord zijn, wanneer men heel dit verhaal overloopt zien wij nu al het slachtoffer zijn van te traag evoluerend juridisch gefilibuster.

Mag ik, heel kort, uw aandacht vestigen op wat volgt. Het Verdrag van 1958 werd, om puur Belgisch-juridische bezwaren, niet ondertekend. Wanneer in 1954 al de aangelanden van de Noordzee, Frankrijk, Engeland, Nederland, Duitsland, Denemarken en Noorwegen, aan tafel gingen zitten liet België, alweer wegens zijn specifiek juridische scrupules, de stoel leeg staan en de verdeling van de Noordzee gebeurde zonder ons. In 1971 is men dan van armoe het overschotje gaan oprapen dat de anderen hadden laten liggen.

Men is toen niet ingegaan op het advies van de Raad van State waarin werd bepaald dat er geen wet diende uitgevaardigd doch dat het volstond het verdrag van 1958 te ratificieren. In plaats van zulks te doen heeft men de termen van het verdrag letterlijk overgeschreven onder de vorm van een Belgische wet, om het toch niet te moeten ratificeren.

Pas in 1972, na veertien jaar nadenken, heeft men in dit parlement eindelijk het verdrag van 1958 bekrachtigd.

Thans dreigen wij weer het slachtoffer te worden van een bijziende interpretatie. Wanneer men het artikel uit het verdrag in het Frans leest zonder naar de Nederlandse vertaling te kijken, dan kan men tot volledig tegenovergestelde conclusies komen. Ik zal echter de Nederlandse tekst lezen en hoop dat hiervan een goede simultaanvertaling wordt gemaakt.

In de Nederlandse tekst staat : « De soevereiniteit van een Staat breidt zich uit buiten zijn « landgebied » en zijn « binnenwateren » ». Er staat niet « landgebied » en ook niet « grondgebied ». Het is een fysisch gegeven.

« Landgebied » en zijn « binnenwateren » komen uit de terminologie van het zeerecht, want « binnenwateren » weten hier ook dat deel van de getijden die landinwaarts van de laagwaterlijn liggen, dus « buiten zijn landgebied en zijn binnenwateren ».

In de terminologie van het zeerecht is de territoriale zee, dat deel van de zee dat zich bv. 12 mijl diep, zee inwaarts uitstrekt en gemeten vanaf de laagwaterlijn. In het

Nederlands is « landgebied » geen synoniem van « grondgebied » maar een onderdeel hiervan. Wanneer men in het verdrag landgebied gebruikt in plaats van « grondgebied » dan was dit omdat men er iets anders wou mee zeggen.

Ik dacht dat dit aan de aandacht van velen was ontsnapt, en derhalve aanleiding zou kunnen worden voor verdere misverstanden ».

(Ann. parl., Ch., 4 août 1980, pp. 3154-3156 et 3159).

L'amendement de M. Schiltz fut rejeté.
