

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1995-1996

6 FEBRUARI 1996

Wetsontwerp houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, ondertekend te Brussel op 8 maart 1994

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER HOSTEKINT

I. UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

In de artikelen 167, 168 en 169 van de Grondwet, en in de bijzondere wet van 5 mei 1993 betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en Gewesten, werden twee fundamentele principes vastgelegd inzake het verdragsrecht. Zo werd enerzijds de interne autonomie van de Gemeenschappen

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Vautmans, voorzitter; Bourgeois, mevr. Bribosia-Picard, de heren Ceder, Devolder, Mahoux, de dames Mayence-Goossens, Sémer, Willame-Boonen en de heer Hostekint, rapporteur.

2. Plaatsvervangers: de heren Bock, Erdman, Hatry en mevr. Van der Wildt.

Zie:

Gedr. St. van de Senaat:

1-233 - 1995/1996:

Nr. 1: Wetsontwerp.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1995-1996

6 FÉVRIER 1996

Projet de loi portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, signé à Bruxelles le 8 mars 1994

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
PAR M. HOSTEKINT

I. EXPOSÉ DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Les articles 167, 168 et 169 de la Constitution et la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des communautés et des régions ont consacré, en matière de droit des traités, deux principes fondamentaux. D'une part, l'autonomie interne des communautés et des régions a été étendue sur le plan

Ont participé aux délibérations de la commission:

1. Membres effectifs: MM. Vautmans, président; Bourgeois, Mme Bribosia-Picard, MM. Ceder, Devolder, Mahoux, Mmes Mayence-Goossens, Sémer, Willame-Boonen et M. Hostekint, rapporteur.

2. Membres suppléants: MM. Bock, Erdman, Hatry et Mme Van der Wildt.

Voir:

Document du Sénat:

1-233 - 1995/1996:

N° 1: Projet de loi.

en de Gewesten doorgetrokken op internationaal vlak door hen een autonoom recht toe te kennen om verdragen te sluiten over aangelegenheden die tot hun exclusieve bevoegdheden behoren. Anderzijds werd gestreefd naar het behoud van een coherent buitenlands beleid, ondermeer door de invoering, in voornoemde bijzondere wet en in de gewone wet van dezelfde datum, van een wederzijdse informatieverplichting tussen de federale overheid en de gefedereerde overheden inzake het sluiten van verdragen.

De grondwetgever heeft echter inzake het sluiten van verdragen enkel de grote principes vastgelegd (artikel 167, § 2 en 3), maar heeft de vaststelling van de nadere regelen overgedragen aan de bijzondere wetgever (artikel 167, § 4), en dit zowel wat betreft de verdragen over «exclusieve» gewestelijke of gemeenschapsbevoegdheden (artikel 167, § 3) als voor wat betreft de «gemengde» verdragen (artikel 167, § 4), dit wil zeggen de verdragen die niet uitsluitend betrekking hebben op aangelegenheden die tot de exclusieve Gemeenschaps- en Gewestbevoegdheden behoren.

Bij delegatie van de grondwetgever heeft de bijzondere wet van 5 mei 1993 die nadere regelen wel vastgesteld voor de «exclusieve» verdragen, doch niet voor de «gemengde» verdragen. Met betrekking tot deze laatste categorie heeft de bijzondere wet in haar artikel 3 de vaststelling van de nadere regelen verder overgedragen op de «nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten» die daartoe verplicht een samenwerkingsakkoord moeten sluiten.

Hiermee is meteen ook aangegeven waarom dit samenwerkingsakkoord ter goedkeuring aan het Parlement wordt voorgelegd; zoals de Raad van State in zijn advies bij het ontwerp van de latere bijzondere wet van 5 mei 1993 opmerkte, gaat het in bovengenoemd geval dus om subdelegatie. Parlementaire goedkeuring is evenzeer nodig om het politieke risico te vermijden dat in geval van geschil over een gemengd verdrag het Arbitragehof de goedkeuringswet van het gemengd verdrag zou nietigverklaren wegens niet-naleving van de grondwettelijke voorschriften.

De andere samenwerkingsakkoorden dienen niet aan de goedkeuring van het Parlement te worden onderworpen omdat ze enkel afspraken bevatten inzake praktische modaliteiten. Deze laatste hebben betrekking op de wijze waarop de uitvoerende machten zich organiseren onder meer wat betreft de vertegenwoordiging of het optreden van België in het buitenland (handelsattachés), bij de Europese Ministerraad, bij internationale organisaties of voor internationale rechtscolleges. Dit alles werd door de Grondwet niet aan de wetgever opgedragen en behoort dus tot de normale bevoegdheid van de uitvoerende macht.

international en leur octroyant un droit autonome de conclure des traités pour les matières relevant de leur compétence exclusive. D'autre part, on s'est préoccupé de maintenir la cohérence de la politique extérieure, notamment par l'établissement d'une obligation d'information réciproque entre l'autorité fédérale et les autorités fédérées en matière de conclusion de traités, obligation prévue tant dans la loi spéciale précitée que dans la loi ordinaire de la même date.

Cependant, le constituant s'est borné à établir les grands principes de conclusion des traités (article 167, §§ 2 et 3), chargeant le législateur spécial d'en arrêter les modalités (article 167, § 4), et ce tant pour les traités concernant les matières relevant des compétences «exclusives» des communautés ou des régions (article 167, § 3) que pour les traités «mixtes» (article 167, § 4), c'est-à-dire les traités ne portant pas exclusivement sur des matières qui relèvent de la compétence des communautés ou des régions.

Par délégation du constituant, la loi spéciale du 5 mai 1993 a arrêté ces modalités pour les traités «exclusifs», mais non pour les traités «mixtes». En ce qui concerne cette dernière catégorie, la loi spéciale a chargé, dans son article 3, «l'autorité fédérale, les communautés et les régions» de fixer les modalités et de conclure à cet égard un accord de coopération.

On comprend dès lors pourquoi le présent accord de coopération est soumis à l'approbation parlementaire; comme le Conseil d'État l'a souligné dans son avis sur le projet de future loi spéciale du 5 mai 1993, il s'agit en l'espèce d'une subdélégation. L'approbation parlementaire est également requise afin d'éviter le risque politique qu'en cas de litige au sujet d'un traité mixte, la Cour d'arbitrage puisse annuler la loi portant approbation de ce traité mixte pour raison de non-conformité avec les prescrits constitutionnels.

Les autres accords de coopération ne doivent pas être soumis à l'approbation du Parlement, vu qu'ils ne comportent que des arrangements relatifs aux modalités pratiques. Celles-ci concernent la façon dont les pouvoirs exécutifs s'organisent, notamment pour ce qui est de la représentation ou de l'intervention de la Belgique à l'étranger (attachés commerciaux), auprès du Conseil des ministres européens ou des organisations internationales, ou encore devant les juridictions internationales. Tout cela n'a pas été assigné au législateur par la Constitution et relève dès lors de la compétence normale du pouvoir exécutif.

Dit samenwerkingsakkoord werd onderhandeld binnen een ad hoc-werkgroep die werd opgericht in de schoot van de Interministeriële Conferentie «Buitenlands Beleid».

Hoofddoel van het akkoord is het kader en de gepaste regelingen op te stellen, om de samenwerking tussen de federale, Gemeenschaps- en Gewestelijke overheden te organiseren, rekening houdend met hun respectieve bevoegdheden inzake gezamenlijk sluiten van gemengde verdragen. De tekst ervan werd opgebouwd rond de verschillende stadia van het sluiten van verdragen: de onderhandelingen, de ondertekening, de instemming, de bekrachtiging en toetreding, de publicatie in het *Belgisch Staatsblad*, de eventuele registratie bij de Organisatie van de Verenigde Naties, de bewaring van de originele teksten en de slotbepalingen.

Voor het sluiten van «gemengde» verdragen is de informatiefase van cruciaal belang. Artikel 1 van het akkoord bepaalt dan ook dat zodra de federale overheid de intentie heeft onderhandelingen aan te vatten over een «gemengd» verdrag, zij daarvan onverwijld de Interministeriële Conferentie «Buitenlands Beleid» (I.C.B.B.) in kennis stelt. Anderzijds kan een Gewest of Gemeenschap eveneens een beroep doen op de I.C.B.B. als zij het opportuun acht onderhandelingen aan te vatten met het oog op het sluiten van een gemengd verdrag, om te vragen dat de federale Regering een initiatief in die zin neemt.

Artikel 2 handelt meer bepaald over de gevallen waarin een Gemeenschap of een Gewest niet zou deelnemen aan de onderhandelingen van een gemengd verdrag. In deze gevallen blijft de algemene regel de consensus. Mocht een dergelijke consensus moeilijk blijken, dan komt het de Interministeriële Conferentie toe te beslissen of België al dan niet tot het verdrag toetreedt.

Artikelen 3 en 4 bepalen dat de Interministeriële Conferentie «Buitenlands Beleid», op voorstel van een uit haar midden opgerichte werkgroep «Gemengde Verdragen», het gemengde karakter van een verdrag vaststelt. Hierbij moet gepreciseerd worden dat het gemengde karakter van een verdrag kan voortvloeien uit het naast elkaar bestaan — in de tekst van het verdrag — van elementen die exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten betreffen enerzijds, en elementen die hetzij exclusieve federale hetzij concurrerende bevoegdheden betreffen anderzijds.

Op het vlak van de onderhandelingen heeft artikel 5 twee fundamentele principes ingevoerd:

1. Het op voet van gelijkheid plaatsen van de vertegenwoordigers van de verschillende beleidsniveaus;

Le présent accord de coopération a été négocié au sein d'un groupe de travail ad hoc, créé au sein de la Conférence interministérielle «Politique étrangère».

L'objectif principal de cet accord est de créer le cadre et les règles appropriées pour organiser la coopération des autorités fédérales, communautaires et régionales, en fonction de leurs compétences respectives en matière de conclusion conjointe de traités mixtes. Le texte de cet accord de coopération s'articule autour des différentes phases de la conclusion des traités: les négociations, la signature, l'assentiment, la ratification et l'adhésion, la publication au *Moniteur belge*, l'enregistrement éventuel auprès de l'Organisation des Nations unies, la conservation des textes originaux et les dispositions finales.

Pour la conclusion de traités mixtes, la phase d'information est d'une importance primordiale. Or, l'article 1^{er} de l'accord stipule que, dès que les autorités fédérales ont l'intention d'entamer des négociations concernant un traité «mixte», elles doivent en informer immédiatement la Conférence interministérielle de la «Politique étrangère» (C.I.P.E.). D'un autre côté, une région ou une communauté peut également saisir la C.I.P.E. au cas où elle estime opportune l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un traité mixte, afin de demander que le Gouvernement fédéral prenne une initiative dans ce sens.

L'article 2 traite plus particulièrement des cas où une communauté ou une région ne participerait pas aux négociations d'un traité mixte. Dans ces cas, le consensus demeure la règle générale. Si la réalisation d'un tel consensus s'avérait difficile, il appartiendrait à la Conférence interministérielle de décider de l'adhésion ou non de la Belgique au traité.

Les articles 3 et 4 stipulent que la Conférence interministérielle arrête, sur proposition du groupe de travail «Traités mixtes» créé à cet effet, le caractère mixte d'un traité. Il convient de préciser ici que le caractère mixte d'un traité peut résulter de la coexistence, dans le texte du traité, d'une part, d'éléments relevant des compétences exclusives des communautés et des régions, et, d'autre part, d'éléments relevant soit de compétences exclusives fédérales soit de compétences concurrentes.

Sur le plan des négociations, l'article 5 retient deux principes fondamentaux:

1. Le traitement sur un pied d'égalité des représentants des différents niveaux de pouvoir;

2. De coördinerende leiding van het federale ministerie van Buitenlandse Zaken.

Hieruit vloeit voort dat wanneer de onderhandelingen in het buitenland worden gevoerd, de betrokken overheden de leiding van de onderhandelingen kunnen opdragen aan de Belgische ambassadeur die in dit land op post is.

Artikel 8 houdt, op basis van voornoemde basisbeginselen, vast aan het principe van de medeondertekening. Wanneer de ondertekening in het buitenland plaatsvindt, kan de ambassadeur hiertoe door de betrokken overheden worden gemachtigd. Na gezamenlijk overleg in de I.C.B.B. kan om praktische redenen van de eerste twee leden van artikel 8 worden afgeweken. Zo kan bijvoorbeeld een gemengd multilateraal verdrag ondertekend worden door een enkele federale, Gemeenschaps- of Gewestminister, nadat alle betrokken overheden hem daartoe gemachtigd hebben. Wat betreft de officiële taal die moet worden gebruikt, moeten de op federaal niveau geldende regels kunnen worden toegepast.

De artikelen 9 tot en met 11 hebben betrekking op de instemming door het federale Parlement en door de diverse betrokken Raden. De artikelen 12 tot en met 16 handelen over de bekrachtiging door de Koning, de publikatie in het *Belgisch Staatsblad*, de registratie bij de Organisatie van de Verenigde Naties en de bewaring van de originele teksten door de minister van Buitenlandse Zaken.

Artikel 17 bevestigt dat de Koning de gemengde verdragen opzegt op initiatief van zowel de federale overheid als van elke andere Gewest- en/of Gemeenschapsoverheid, en na instemming van alle betrokken partijen in het raam van de I.C.B.B.

Overeenkomstig de artikelen 18 en 19 wordt het samenwerkingsakkoord gesloten voor een onbepaalde duur, en kunnen bepalingen ervan op verzoek van elke partij herzien worden. Dit verzoek wordt binnen drie maanden onderzocht in de I.C.B.B.

Artikel 20 bepaalt tenslotte dat de toelichting integraal deel uitmaakt van het samenwerkingsakkoord.

Op 21 oktober 1994 werd het samenwerkingsakkoord voorgelegd aan de Ministerraad, en vervolgens voor advies aan de Raad van State. Alvorens zijn advies te verstrekken stelde de Raad van State een aantal vragen om verduidelijking aan de gemachtigde ambtenaren van de partijen bij het akkoord. Hij verstreekte zijn advies op 13 december 1994. Als gevolg van dit advies werd de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet houdende de instemming met het akkoord gewijzigd, en werd door de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten een gezamenlijk antwoord opgesteld dat aan de

2. La direction coordinatrice incombant au Ministère fédéral des Affaires étrangères;

Il en découle que, lorsque les négociations sont menées à l'étranger, les autorités concernées peuvent confier la direction des négociations à l'ambassadeur belge en poste dans le pays en question.

L'article 8 retient, sur la base des principes précités, le principe de la cosignature. Quand la signature a lieu à l'étranger, l'ambassadeur en poste peut être mandaté à cet effet par les autorités concernées. Moyennant concertation au sein de la C.I.P.E., il est possible, pour des raisons pratiques, de déroger aux deux premiers alinéas de l'article 8. C'est ainsi que, par exemple, un traité multilatéral mixte peut être signé par un seul ministre fédéral, communautaire ou régional, après que ce dernier a été dûment mandaté par toutes les autorités concernées. On reviendra plus loin sur cet aspect de la question. En ce qui concerne la langue officielle à utiliser, les règles usuelles en vigueur au niveau fédéral devraient pouvoir s'appliquer.

Les articles 9 à 11 ont trait à l'assentiment du Parlement fédéral et des différents conseils concernés. Les articles 12 à 16 traitent de la ratification par le Roi, de la publication au *Moniteur belge*, de l'enregistrement auprès de l'Organisation des Nations unies et de la conservation des originaux par le ministre des Affaires étrangères.

L'article 17 confirme que le Roi dénonce les traités mixtes, sur proposition tant de l'autorité fédérale que des autorités communautaires et/ou régionales. Cette dénonciation s'effectue avec l'approbation de toutes les parties concernées au sein de la C.I.P.E.

Conformément aux articles 18 et 19, l'accord de coopération est conclu pour une durée indéterminée et ses dispositions peuvent être revues à la requête de toute partie contractante. Cette requête sera examinée dans les trois mois au sein de la C.I.P.E.

Enfin, l'article 20 précise que les développements sont considérés comme faisant partie intégrante de l'accord de coopération.

L'accord de coopération a été présenté au Conseil des ministres le 21 octobre 1994 et transmis ensuite pour avis au Conseil d'État. Avant de rendre son avis, le Conseil d'État a demandé certains éclaircissements aux fonctionnaires délégués des parties à l'accord. Il a rendu son avis le 13 décembre 1994. Suite à cet avis, l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi portant assentiment à l'accord a été modifié et une réponse commune de l'État fédéral, des communautés et des régions a été jointe à l'exposé des motifs. L'avant-projet de loi aurait dû être soumis au Conseil des ministres au cours du printemps 1995. Il n'a pu l'être par

memorie van toelichting is toegevoegd. Het voorontwerp van wet zou oorspronkelijk in het voorjaar van 1995 aan de Ministerraad worden voorgelegd. Door de ontbinding van het Parlement en het feit dat de Regering zich in een periode van lopende zaken bevond, kon dit niet meer gebeuren. Het werd uiteindelijk op 24 november 1995 opnieuw aan de Ministerraad voorgelegd.

Alvorens af te sluiten is het nuttig om nog even stil te staan bij enkele praktische voorwaarden die sinds de toepassing van dit samenwerkingsakkoord binnen de I.C.B.B. werden overeengekomen.

Zo werd vrij vlug vastgesteld dat de procedure waarbij, krachtens artikel 4 van het akkoord, de I.C.B.B. op voorstel van de werkgroep «Gemengde Verdragen» het gemengd karakter van een verdrag vaststelt, vrij tijdrovend is, en soms tot onaanvaardbare vertragingen leidt, temeer dat de I.C.B.B. slechts een drietal keren per jaar samenkomt. Daarom verklaarde de I.C.B.B. zich op 22 november 1994 akkoord met een vereenvoudigde regeling. De voorstellen van de werkgroep «Gemengde Verdragen» worden voortaan onmiddellijk ter kennis gebracht aan de leden van de I.C.B.B., die, behoudens bezwaar binnen de 10 werkdagen na de notificatie van deze voorstellen, geacht worden met de in de werkgroep bereikte consensus in te stemmen.

Ook het principe van de mede-ondertekening, zoals vastgelegd in artikel 8 van het akkoord, gaf aanleiding tot een aantal problemen bij de ondertekening van verdragen in het kader van multilaterale organisaties, met name wanneer de internationale organisatie waarbinnen het verdrag tot stand kwam, of de andere verdragspartij(en) het principe van de mede-ondertekening niet aanvaardden. Na contacten met de juridische diensten van diverse internationale organisaties werd binnen de werkgroep «Gemengde Verdragen» een algemeen referentiekader voor de ondertekening van de «gemengde» Verdragen uitgewerkt, dat op 17 juni 1994 door de I.C.B.B. werd goedgekeurd. Dit referentiekader bevat een vijftal formules: naast de mede-ondertekening zoals vastgelegd in artikel 8 van het akkoord (formule 1), vertrekken de vier andere formules van het beginsel van één enkele ondertekening door een federale, een Gemeenschaps- of een Gewestminister, met volmachten van alle betrokken overheden. Onderling verschillen zij naargelang de wijze waarop de betrokken entiteiten worden vermeld: ondertekening in naam van alle betrokken entiteiten met vermelding ervan boven de handtekening [formule 2(1)], onder de handtekening (formule 3), in een verklaring die bij de ondertekening wordt neergelegd (formule 4), of ondertekening enkel in naam van het Koninkrijk

suite de la dissolution du Parlement et parce que le Gouvernement se trouvait ensuite en affaires courantes. Il a été soumis à nouveau au Conseil des ministres le 24 novembre 1995.

Sans doute n'est-il pas inutile de s'attarder en terminant sur quelques modalités pratiques convenues au sein de la C.I.P.E. depuis la mise en œuvre de l'accord de coopération.

On a ainsi pu constater assez vite que la procédure qui, en vertu de l'article 4, doit permettre à la C.I.P.E., sur proposition du groupe de travail «traités mixtes», de constater le caractère mixte d'un traité, prend pas mal de temps et entraîne souvent des retards inacceptables, surtout que la C.I.P.E. ne se réunit que trois fois par an. C'est pourquoi, le 22 novembre 1994, la C.I.P.E. a marqué son accord sur un arrangement simplifié. Dorénavant, les propositions élaborées par le groupe de travail «traités mixtes» seront immédiatement portées à la connaissance des membres de la C.I.P.E. qui, à moins qu'ils n'émettent des réserves dans les dix jours suivant la notification de ces propositions, sont censés acquiescer au consensus réalisé au sein de ce groupe de travail.

Le principe de la cosignature retenu à l'article 8 de l'accord a également donné lieu à un certain nombre de problèmes lors de la signature de traités dans le cadre d'organisations multilatérales, notamment lorsque l'organisation internationale au sein de laquelle le traité était intervenu, ou les autres parties contractantes, n'acceptaient pas ce principe de cosignature. À la suite de contacts avec les services juridiques de diverses organisations internationales, un cadre général de référence pour la signature des traités «mixtes» a été élaboré au sein du groupe de travail «traités mixtes». Ce cadre de référence a été approuvé par la C.I.P.E. le 17 juin 1994. Il comporte cinq formules: outre la cosignature retenue à l'article 8 de l'accord (formule 1), les quatre autres formules partent du principe d'une seule signature par un ministre fédéral, communautaire ou régional après que celui-ci a été dûment mandaté par toutes les autorités concernées. Ces quatre formules se différencient par la façon de mentionner les entités concernées: signature au nom de toutes les entités concernées avec mention de celles-ci au-dessus de la signature [formule 2(1)], au-dessous de la signature (formule 3), dans une déclaration déposée au moment de la signature (formule 4) ou signature au seul nom du Royaume de Belgique, sans déclaration accompagnant la signature (formule 5). Ainsi, par exemple, la

(1) De zogenaamde Marrakech-formule.

(1) La formule dite de Marrakech.

België, zonder verklaring bij de ondertekening (formule 5). Zo is bijvoorbeeld bij de ondertekening van Europese akkoorden (indien ze op intern Belgisch vlak «gemengd» zijn) formule 3 gebruikelijk.

De minister van Buitenlandse Zaken besluit met alle lof toe te zwaaien aan de diplomaten en aan de ambtenaren van de Gemeenschappen en de Gewesten die gedurende lange maanden naar een aanvaardbare consensus hebben gestreefd, en een sereen akkoord tot stand hebben gebracht. Zij zijn geslaagd in een moeilijke opdracht van uitvoering van de derde fase van de Staats hervorming.

II. BESPREKING

Een lid beklemtoont de buitengewone creatieve kracht van ambtenaren en diplomaten die het akkoord tot stand hebben doen komen.

Een ander lid wenst te weten wat er gebeurt indien men binnen de Interministeriële Conferentie «Buitenlands Beleid» niet tot een consensus kan komen over het gemengde karakter van een of ander verdrag.

De minister van Buitenlandse Zaken legt uit dat het de technische werkgroep «Gemengde Verdragen» van diplomaten en deskundigen van de Gemeenschappen en Gewesten is die zich over het gemengde karakter van een verdrag buigt. In het kader van het geheel van het concept moet het vaststellen van het gemengde karakter van het verdrag bij consensus gebeuren.

Wanneer discussie bestaat over een belangrijk verdrag dat aan België wordt voorgelegd, zal het debat op politiek niveau getild worden, met name in de I.C.B.B., waar de minister van Buitenlandse Zaken en de minister-presidenten van de deelgebieden een politieke oplossing trachten te bereiken.

Tot nu toe is men steeds tot een oplossing gekomen.

De federale overheid heeft de politieke bedoeling in deze materies zo soepel mogelijk op te treden.

Een commissielid verheugt zich eveneens over het bestaan van dit wetsontwerp. Hij wenst te weten wat er zou gebeuren als het voorliggend wetsontwerp in een van de parlementaire assemblys zou worden geamendeerd.

De minister van Buitenlandse Zaken herinnert eraan dat het om een instemmingswet gaat, die enkel kan goedgekeurd of niet goedgekeurd worden. Bovendien wijst de minister erop dat de onderhandelingen over dit samenwerkingsakkoord op voet van gelijkheid werden gevoerd met de Gemeenschappen en Gewesten, en dat de dikwijls kritische inbreng van deze laatste substantieel is geweest.

formule 3 est utilisée pour la signature d'accords européens (s'ils sont «mixtes» sur le plan interne belge).

Le ministre des Affaires étrangères conclut en faisant l'éloge enthousiaste des diplomates et des fonctionnaires des communautés et des régions qui se sont efforcés, pendant de longs mois, de réaliser un consensus acceptable et qui sont parvenus à un accord serein. Ils ont réussi à mener à bien la mission difficile de mettre à exécution la troisième phase de la réforme de l'État.

II. DISCUSSION

Un commissaire souligne que les fonctionnaires et les diplomates qui ont réalisé l'accord ont témoigné d'une créativité extraordinaire.

Un autre commissaire demande ce qu'il advient lorsque la Conférence interministérielle «Politique étrangère» ne parvient à aucun consensus en son sein sur le caractère mixte de l'un ou l'autre traité.

Le ministre des Affaires étrangères répond que c'est le groupe de travail technique «Traités mixtes» de diplomates et d'experts des communautés et des régions qui examine si le traité a un caractère mixte. Dans le cadre conceptuel en question, la constatation du caractère mixte du traité doit se faire par consensus.

S'il y a discussion concernant un traité important qui est soumis à la Belgique, elle sera hissée au niveau politique, à savoir à celui de la C.I.P.E., au sein de laquelle le ministre des Affaires étrangères et les ministres-présidents des autorités fédérées tenteront de trouver une solution politique.

Jusqu'à présent, l'on a toujours réussi à en trouver une.

Le pouvoir fédéral a l'intention politique d'intervenir le plus souplement possible dans ces matières.

Un commissaire se réjouit également de l'existence du projet de loi en discussion. Il demande ce qu'il adviendrait s'il était amendé par l'une des assemblys parlementaires.

Le ministre des Affaires étrangères rappelle qu'il s'agit d'une loi d'approbation, que l'on peut uniquement soit approuver, soit ne pas approuver. Il ajoute que les négociations relatives à cet accord de coopération ont été menées sur un pied d'égalité avec les communautés et les régions et que ces dernières, en se montrant souvent critiques, ont apporté une contribution substantielle.

Het niet-ratificeren door één van de parlementaire assenblées zou een grote juridische en verdragsrechtelijke chaos met zich meebrengen.

De minister legt uit dat het om een instemmingswet gaat.

Een senator verklaart dat vermits het om een instemmingswet gaat, hij het voorliggend verdrag zal goedkeuren, alhoewel hij op een aantal punten opmerkingen heeft.

De minister wijst erop dat het om een continu leerproces gaat.

De procedures, de werkwijze en de vlotheid bij het tot stand komen van gemengde verdragen zijn immers steeds voor verbetering vatbaar.

Hetzelfde commissielid is het eens om het voorliggend akkoord als een nuttige vertrekbasis te beschouwen. Op termijn zullen wel een aantal aanpassingen moeten worden aangebracht, al was het maar door de rechtstreekse rol die de Gewesten en de Gemeenschappen meer en meer geroepen zijn te spelen in internationale organisaties.

Een ander lid verwijst naar de bespreking van het ontwerp in de Commissie voor Buitenlandse en Europese Aangelegenheden van de Vlaamse Raad(1), waar het statuut van het Brusselse Gewest ter sprake kwam.

De informatiefase tussen de federale Staat en de deelgebieden, op welk vlak die ook plaatsvindt, is van het grootste belang voor alle aspecten van het buitenlandse beleid van de federale overheid.

Het lid formuleert de volgende vragen.

Indien een Gemeenschap of een Gewest weigert deel te nemen aan een gemengd verdrag, indien deze Gemeenschap of dit Gewest het gemengde verdrag dus niet ondertekent, is het verdrag niet van toepassing op hun grondgebied.

Kan het Gewest of de Gemeenschap achteraf nog tot het verdrag toetreden?

Een lid vraagt of het begrip « gemengde verdragen » in de toekomst eerder in beperkende zin zal worden geïnterpreteerd.

Een gemengd verdrag moet immers minstens door zeven ministers ondertekend worden.

Is het niet opportuun dat onze ambassadeurs in bilaterale verdragen uitleg zouden verstrekken aan de betrokken staat over de complexe procedure waarmee de federale Staat België wordt geconfronteerd?

(1) Verslag van 26 januari 1996 — St. 109 (B.Z. 1995) — Nr. 2.

Le refus éventuel de l'une des assemblées parlementaires de ratifier l'accord, engendrerait un chaos juridique important, notamment au niveau du droit des traités.

Le ministre souligne qu'il faut, en l'espèce, une loi d'approbation.

Un sénateur déclare qu'il votera dès lors pour le traité à l'examen, bien qu'il ait des remarques à faire sur un certain nombre de points.

Le ministre signale qu'il s'agit là d'un apprentissage continu.

Il est, en effet, toujours possible d'améliorer les procédures et les méthodes d'élaboration et de conclusion de traités mixtes, et d'accélérer les choses à cet égard.

Le même commissaire déclare qu'il est d'accord pour considérer l'accord en discussion comme un point de départ utile. À terme, il faudra toutefois l'adapter sur certains points, ne fût-ce qu'en raison du fait que les régions et les communautés sont appelées de plus en plus à jouer un rôle direct dans le cadre des organisations internationales.

Un autre membre renvoie à la discussion du projet en Commission des Affaires étrangères et européennes du Conseil flamand(1). L'on y avait discuté du statut de la Région bruxelloise.

La phase d'information entre l'État fédéral et les États fédérés, à quelque niveau qu'elle se situe, est fondamentale pour tous les aspects de la politique étrangère de l'autorité fédérale.

Le membre formule les questions suivantes.

Si une communauté ou une région refuse de participer à un traité mixte, si cette communauté ou cette région refuse, dès lors, de signer le traité mixte, celui-ci sera inapplicable sur leur territoire.

La région ou la communauté peut-elle encore adhérer au traité ultérieurement?

Un membre demande si, à l'avenir, la notion de « traités mixtes » sera interprétée dans un sens plutôt restrictif.

En effet, un traité mixte doit être signé par sept ministres au moins.

Nos ambassadeurs ne devraient-ils pas, en particulier pour les traités bilatéraux, expliquer à l'État concerné la procédure complexe que la Belgique, en tant qu'État fédéral, est tenue d'appliquer?

(1) Rapport du 26 janvier 1996 — Doc. 109 (S.E. 1995) — N° 2.

Een ander lid stelt vast dat de Raad van State in zijn advies van 13 december 1994 een bijzonder rechtscollege heeft aanbevolen om de geschillen tussen de partijen te beslechten.

Bestaat dit rechtscollege reeds? Werkt het?

Het ontwerp van wet voorziet in een bijzonder samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten enerzijds en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie anderzijds.

In artikel 1 wordt bepaald dat het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor de materies die tot zijn bevoegdheid behoren, betrokken wordt bij het onderhandelingsproces van de zogenaamde gemengde verdragen. Artikel 2 verduidelijkt de in artikel 1 bepaalde betrokkenheid. Het lid leidt eruit af dat het College vooral op het vlak van de informatie betrokken wordt.

Wat is het nut van een samenwerkingsakkoord dat eigen is aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, terwijl de minister van Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het samenwerkingsakkoord voor het Brussels Gewest heeft ondertekend?

Het lid wenst de stand van zaken te kennen betreffende de instemmingsprocedure in de andere raden.

Het lid verheugt zich over voorliggend ontwerp. We worden nu geconfronteerd met de volledige erkenning van de internationale bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten, ook op het vlak van het afsluiten van verdragen in materies waarvoor ze bevoegd zijn. Zij kunnen nu op voet van gelijkheid onderhandelen.

Het lid spreekt zich positief uit over de invoering van de informatiefase, die een wederzijdse meldingsplicht inhoudt.

Het aanvaarden van die meldingsplicht door de betrokken partijen houdt een belangrijke verwezenlijking in. Belangrijk is ook dat het samenwerkingsakkoord over de gemengde verdragen een coherent buitenlands beleid toelaat.

De interveniënt wenst de juiste interpretatie van artikel 2 te kennen. Hij wenst te weten of er in het samenwerkingsakkoord een vetorecht op gewestelijk, gemeenschaps- of federaal niveau werd ingebouwd. Bestaat de mogelijkheid van verzet tegen het sluiten van een bepaald verdrag?

Artikel 17 regelt de opzegging van de gemengde verdragen. Zowel de federale, de gewestelijke, als de gemeenschapsoverheid kan hiervoor eveneens het initiatief nemen. Artikel 17 bepaalt immers dat de

Un autre membre constate que le conseil d'État a, dans son avis du 13 décembre 1994, recommandé une juridiction spéciale destinée à régler les litiges entre les parties.

Cette juridiction existe-t-elle déjà? Fonctionne-t-elle?

Le projet de loi prévoit un accord de coopération particulier entre l'État fédéral, les communautés, les régions, d'une part, et le Collège réuni de la Commission communautaire commune, d'autre part.

À l'article 1^{er} est stipulé que le Collège réuni de la Commission communautaire commune est associé pour les matières relevant de ses compétences au processus de négociation des traités dits mixtes. L'article 2 explicite l'association prévue à l'article 1^{er}. Le membre en déduit que l'association se situe plutôt au niveau de l'information.

Quelle est l'utilité d'un accord de coopération propre à la Commission communautaire commune du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, alors que le ministre des Relations internationales de la Région de Bruxelles-Capitale a signé l'accord de coopération pour la Région bruxelloise?

Le commissaire souhaite connaître l'état d'avancement de la procédure d'assentiment dans les autres Conseils.

La loi en projet le réjouit. Nous nous trouvons aujourd'hui confrontés à la reconnaissance complète des compétences internationales des communautés et régions, y compris celle de conclure des traités dans les matières relevant de leur compétence. Les communautés et régions peuvent désormais négocier sur un pied d'égalité.

Il se réjouit également de la mise en place de la phase d'information, laquelle implique un devoir d'information réciproque.

Le fait que les parties concernées acceptent cette obligation, ainsi que la possibilité qu'offre l'accord de coopération portant sur les traités mixtes de mener une politique étrangère cohérente, constituent des réalisations importantes.

L'intervenant désire connaître l'interprétation exacte qu'il y a lieu de donner à l'article 2. Il veut savoir si l'on a prévu, dans l'accord de coopération, un droit de veto au niveau régional, communautaire ou fédéral. Une autorité peut-elle s'opposer à la conclusion d'un traité déterminé?

L'article 17 règle la dénonciation des traités mixtes. Les autorités fédérale, régionale ou communautaire peuvent chacune en prendre l'initiative. En effet, l'article 17 dispose que la dénonciation des traités

opzegging van gemengde verdragen geschiedt met de instemming van alle betrokken overheden in het kader van de Interministeriële Conferentie.

Wat gebeurt er echter wanneer één van de medeondertekenaars van een verdrag, het niet wenst op te zeggen? Een gelijkaardig probleem doet zich voor wanneer de Raad van één van de Gemeenschappen of Gewesten die een gemengd verdrag heeft medeondertekend, niet overgaat tot de instemming met het verdrag, niettegenstaande zowel het federale Parlement als de andere bevoegde Raden het verdrag hebben goedgekeurd.

De minister bevestigt dat zolang de Raad van een Gemeenschap of Gewest dat een gemengd verdrag heeft mede-ondertekend, dit verdrag niet heeft goedgekeurd, de Koning niet kan ratificeren.

De minister van Buitenlandse Zaken verwijst naar artikel 19 van het verdrag waarin wordt gesteld dat te allen tijde wijzigingen kunnen worden voorgesteld door de federale overheid of door de gefedereerde overheden.

De minister is er zich maar al te goed van bewust dat de beoordeling van het gemengd karakter van een internationaal verdrag zware politieke implicaties kan hebben.

De minister beklemtoont dat tot nu de nodige soepelheid aan de dag is gelegd. Men is vrij vlot kunnen overgaan tot het beslissen over het al dan niet gemengd karakter van een verdrag. Men houdt zich immers aan de wetgevingstechnische regelgeving, de enige methode om politieke avonturen te vermijden.

De meeste moeilijkheden bestonden tot nu toe bij de ondertekening van verdragen door de federale Regering en de gefedereerde executieven in multilateraal verband. De Europese Unie heeft er lang over gedaan om onze derde ondertekeningsformule (met volmacht of met vermelding) te aanvaarden. Tot in de Raad van Europa heeft onze oplossing tot zware discussie geleid.

Wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, antwoordt de minister dat na het akkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten al deze betrokken partijen een specifiek akkoord hebben gesloten met het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor de materies die tot hun bevoegdheid behoren.

Men schakelt hen dus in de onderhandelingsfase in. Bij de ondertekening van verdragen wordt de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie niet betrokken, vermits zij geen verdragsluitende bevoegdheid heeft. Bijgevolg behoeft het akkoord met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ook geen parlementaire instemming.

Aan een lid antwoordt de minister dat een nieuwe Lid-Staat steeds kan toetreden.

mixtes s'effectue, avec l'approbation de toutes les parties concernées, au sein de la Conférence interministérielle de la politique étrangère.

Qu'arrive-t-il lorsque l'un des cosignataires d'un traité ne souhaite pas le dénoncer? Un problème similaire se pose lorsque le Conseil de l'une des communautés ou régions qui ont cosigné un traité mixte ne donne pas son assentiment à ce traité, alors que tant le Parlement fédéral que les autres Conseils compétents l'ont approuvé.

Le ministre confirme que tant que le Conseil d'une communauté ou d'une région qui a cosigné un traité mixte n'a pas approuvé ce traité, le Roi ne peut pas le ratifier.

Le ministre des Affaires étrangères renvoie à l'article 19 de l'accord, lequel dispose que l'autorité fédérale ou les autorités fédérées peuvent proposer des modifications à tout moment.

Le ministre est parfaitement conscient que la détermination du caractère mixte d'un traité international peut avoir de lourdes implications politiques.

Le ministre souligne que le Gouvernement a, jusqu'à ce jour, fait preuve de la souplesse nécessaire. L'on est parvenu facilement à une décision sur le caractère mixte d'un traité. L'on s'en tient, en effet, à une norme législative, ce qui est le seul moyen d'éviter les aventures politiques.

À ce jour, la principale difficulté a résidé dans la signature, par le Gouvernement fédéral et les exécutifs fédérés, de traités dans un contexte multilatéral. L'Union européenne a mis longtemps à accepter notre troisième formule de signature (avec pleins pouvoirs ou notification). La solution pour laquelle nous avons opté a suscité de vifs débats, et ce jusqu'au Conseil de l'Europe.

En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, le ministre répond qu'après l'accord entre l'État fédéral, les régions et les communautés, toutes ces parties concernées ont conclu un accord spécifique avec le Collège réuni de la Commission communautaire commune pour les matières qui ressortissent à leur compétence.

Elles sont donc associées à la phase de négociation. La Commission communautaire commune n'est pas associée à la signature des traités, puisqu'elle ne possède pas la compétence pour conclure des traités. Par conséquent, l'accord avec la Commission communautaire commune n'est pas non plus soumis à l'assentiment parlementaire.

Le ministre répond à un commissaire qu'un État membre nouveau peut toujours adhérer au traité.

Het hoofdprincipe is het handelen bij consensus. Bijgevolg kan de Koning een gemengd verdrag niet opzeggen zonder de uitdrukkelijke goedkeuring van alle gefedereerde entiteiten over de uitbreiding. Men kan dus wel van een impliciet vetorecht spreken.

Vervolgens geeft de minister de stand van zaken m.b.t. de andere overheden die met het samenwerkingsakkoord moeten instemmen:

— Franse Gemeenschap: het ontwerp van wet wordt deze week ingediend bij het bureau van de Raad van de Europese Gemeenschap.

— Duitstalige Gemeenschap: het ontwerp van wet werd half januari in tweede lezing door de Regering van de Duitstalige Gemeenschap goedgekeurd en zal half februari 1996 worden besproken in de Commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap.

— Vlaamse Gemeenschap: heeft het ontwerp van decreet in de Commissie voor de Buitenlandse en Europese Aangelegenheden van de Vlaamse Raad goedgekeurd op 26 januari j.l.

— Waalse Gewest: het ontwerp van decreet werd op 24 januari j.l. overgezonden aan de Raad van het Waalse Gewest.

— Brussels Hoofdstedelijk Gewest: het ontwerp van ordonnantie werd op 22 december 1995 goedgekeurd door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en op 11 januari bekrachtigd door haar Regering.

Een lid stelt vast dat er geen afspraak bestaat over een te volgen volgorde in de ratificatieprocedure.

Men zou van het standpunt kunnen vertrekken dat de Gemeenschappen en de Gewesten in eerste orde goedkeuren, om de minister van Buitenlandse Zaken en het federaal Parlement toe te laten rekening te houden met alle beperkingen geformuleerd in de Raden.

De minister wijst op de aard van de procedure: nadat alle regionale en nationale parlementen hun instemming hebben betuigd, gaat de Koning tot de ratificatie over. De Koning is een instrumentum dat bezegelt.

La règle du consensus est le principe de base. Par voie de conséquence, le Roi ne peut pas dénoncer de traité mixte sans que toutes les entités fédérées aient consenti formellement à l'extension. On peut donc bien parler d'un droit de veto implicite.

Le ministre donne ensuite un aperçu de l'état d'avancement de la procédure à suivre par les autres autorités pour donner leur assentiment à l'accord de coopération:

— Communauté française: le projet de décret est déposé cette semaine sur le bureau du Conseil de la Communauté française.

— Communauté germanophone: le projet de décret a été adopté en deuxième lecture par le Gouvernement de la Communauté germanophone au milieu du mois de janvier; il sera examiné vers la mi-février 1996 par la Commission des Affaires étrangères du Conseil de la Communauté germanophone.

— Communauté flamande: la Commission des Affaires étrangères et européennes du Parlement flamand a adopté le projet de décret le 26 janvier dernier.

— Région wallonne: le projet de décret a été transmis au Conseil de la Région wallonne le 24 janvier dernier.

— Région de Bruxelles-Capitale: le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté le projet d'ordonnance le 22 décembre 1995; son Gouvernement a ratifié l'ordonnance le 11 janvier.

Un commissaire constate qu'il n'existe pas d'accord quant à l'ordre à suivre dans la procédure de ratification.

L'on pourrait partir du principe que les communautés et régions donnent leur assentiment en premier lieu, afin de permettre au Ministère des Affaires étrangères et au Parlement fédéral de tenir compte de toutes les réserves émises par les Conseils.

Le ministre attire l'attention sur la nature de la procédure: le Roi procède à la ratification après que tous les parlements régionaux et nationaux ont donné leur assentiment. Le Roi est un instrument qui sanctionne.

STEMMINGEN

Artikelen 1 en 2, alsmede het wetsontwerp in zijn geheel, zijn aangenomen bij eenparigheid van de 11 aanwezige leden.

*
* *

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De Rapporteur,
Patrick HOSTEKINT.

De Voorzitter,
Valère VAUTMANS.

VOTES

Les articles 1^{er} et 2, ainsi que l'ensemble du projet de loi, ont été adoptés à l'unanimité des 11 membres présents.

*
* *

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
Patrick HOSTEKINT.

Le Président,
Valère VAUTMANS.