ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 22 novembre 1994, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant approbation de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, signé à Bruxelles le 8 mars 1994", a donné le 13 décembre 1994 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 22 november 1994 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van 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", heeft op 13 december 1994 het volgend advies gegeven :

PORTEE DU PROJET.

En exécution de l'article 167, § 4, de la Constitution, l'article 92bis, § 4ter, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993, dispose ce qui suit :

> "L'autorité nationale, les Communautés et les Régions concluent en tout cas un accord de coopération pour les modalités de conclusion des traités ne portant pas exclusivement sur des matières qui relèvent de la compétence des Communautés et des Régions et pour les modalités suivant lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale visées à l'article 81, § 7, alinéa 4.
>
> Dans l'attente de la conclusion de cet accord de coopération, les Exécutifs sont en tous cas associés à la négociation de ces traités et aux actions devant une juridiction internationale ou supranationale visées à l'article 81, § 7".

L'avant-projet de loi soumis pour avis au Conseil d'Etat tend à approuver l'accord de coopération obligatoire relatif aux modalités de conclusion des "traités mixtes", c'est-à-dire les traités ne portant pas exclusivement sur des matières qui relèvent de la compétence de l'Etat fédéral, des Communautés ou des Régions.

Le Conseil d'Etat constate que la seconde matière pour laquelle la disposition précitée de la loi spéciale prescrit un accord de coopération obligatoire, à savoir, les actions intentées devant une juridiction internationale ou supranationale dans des matières "mixtes", a déjà fait l'objet d'un accord de coopération distinct du 11 juillet

1994, qui a été publié au Moniteur belge du 1er décembre 1994. A la question qui lui était posée à ce sujet, le délégué a fourni au nom de toutes les autorités concernées, la réponse écrite ci-après :

> "Le texte de la loi spéciale n'établit pas explicitement que les modalités de conclusion de traités mixtes et les modalités suivant lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale doivent faite l'objet d'un seul accord de coopération.
>
> Les raisons pour lesquelles l'approbation parlementaire est requise pour l'accord de coopération relatif aux modalités de conclusion de traités mixtes sont explicitées aux développements.
>
> L'autre accord de coopération ne doit pas être soumis à l'approbation parlementaire, étant donné qu'il ne contient que des arrangements concernant des modalités pratiques. Celles-ci portent sur la manière dont les pouvoirs exécutifs s'organisent en vue de l'action de la Belgique devant les tribunaux internationaux et supranationaux".

*

* *

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Dans son avis circonstancié du 21 octobre 1992, la section de législation du Conseil d'Etat a exposé, en chambres réunies, les raisons pour lesquelles les projets portant assentiment aux traités internationaux et approbation d'accords de coopération sont soumis à l'avis de la

section de législation du Conseil d'Etat (1). Il s'agit de projets qui ne contiennent pas eux-mêmes des dispositions normatives, mais qui approuvent des actes de droit international ou de droit interne, contenant des dispositions de cette nature. Afin que la consultation du Conseil d'Etat ne soit pas vidée de sa substance, elle ne peut pas, dès lors, porter uniquement sur les dispositions - dépourvues de tout caractère normatif - du projet de loi d'approbation, mais également - et surtout - sur les dispositions normatives des actes soumis à approbation. C'est ainsi que la section de législation du Conseil d'Etat doit faire porter également son avis sur la teneur du traité ou de l'accord de coopération (2). L'interprétation de la Cour d'arbitrage dans l'exercice de son contrôle a posteriori n'est nullement différente (3).

2. Comme l'accord de coopération contient plusieurs imprécisions juridiques, qui ne sont pas éclaircies par les développements de celui-ci, des questions ont été soumises à ce sujet à tous les fonctionnaires délégués des parties à l'accord de coopération, avec la suggestion d'élaborer une réponse commune en vue d'une interprétation uniforme de cet

---

(1) Avis L. 21.862/VR, Doc. Cons. Brux. Cap., 1992-93, n° A-219.

(2) Pour les accords de coopération : voir MOERENHOUT, R. et SMETS, J., "De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten", Anvers, 1994, n° 227, p. 160, avec mention de plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

(3) La Cour d'arbitrage inclut également dans son examen le contenu de l'accord de coopération : Cour d'arbitrage, arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994 (B.1.), M.B., 13 avril 1994.

accord. A la suite de cette suggestion, et après concertation entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, une réponse commune a été donnée aux questions posées. Ces réponses pouvant être décisives pour l'interprétation et l'application ultérieures de l'accord de coopération, elles sont reproduites in extenso à l'endroit voulu.

3. Selon l'article unique du projet, l'accord de coopération sortira son plein et entier effet à partir du 8 mars 1994, date de sa signature. Invité à donner des précisions quant au motif de cette rétroactivité de l'accord de coopération et, surtout, au sujet de l'incidence de celle-ci sur les "traités mixtes" déjà conclus depuis le 8 mars 1994, le délégué a fourni la réponse ci-après :

> "1. La loi d'approbation ainsi que les décrets et ordonnances d'assentiment prévoient l'entrée en vigueur de l'accord de coopération à la date de la signature de cet accord. L'intention du constituant et du législateur est d'établir des procédures s'appliquant aux accords à conclure à l'avenir (voir art. 3, § 4ter, de la loi spéciale du 5 mai 1993). Vu la compétence générale de la C.I.P.E. (4) en matière de politique étrangère, cette instance peut être saisie à tout moment si des problèmes surgissent concernant le caractère mixte de traités signés antérieurement.
>
> 2. La ratification d'un traité déjà signé est effectuée conformément à la Constitution par le Roi.

---

(4) Par l'abréviation C.I.P.E., le délégué entend la Conférence Interministérielle "Politique Etrangère".

> 3. En ce qui concerne les traités déjà signés, les règles existantes sont d'application. S'il s'agit d'un traité mixte, toutes les assemblées législatives sont tenues de donner leur assentiment. Le Conseil d'Etat fera, conformément aux dispositions de la loi, l'objet d'une demande d'avis pour chaque projet de loi d'approbation et/ou de décret ou d'ordonnance".

Selon cette réponse, l'intention, manifestement, n'est pas d'appliquer de manière rétroactive les règles de l'accord de coopération aux "traités mixtes" déjà conclus depuis le 8 mars 1994. Sans avoir à examiner si cela serait effectivement réalisable dans la pratique, le Conseil d'Etat n'aperçoit aucune raison de faire rétroagir la loi d'approbation. En effet, il pourrait dans ce cas surgir des contestations quant à la validité de l'assentiment donné à un traité qui aurait été conclu après le 8 mars 1994, sans qu'il ait été tenu compte anticipativement, lors de l'élaboration du traité, des dispositions de l'accord de coopération. En outre, il est extrêmement douteux qu'un accord de coopération puisse déroger au régime transitoire précisément prévu pour la situation donnée par l'article 92bis, § 4ter, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

4. L'article 92bis, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles contient des règles particulières en vue de régler les litiges entre les parties "contractantes" à un accord de coopération obligatoire, nés de l'interprétation ou de l'exécution de ces accords. Selon ces règles, ces litiges sont tranchés par une juridiction

organisé par la loi (1) et l'accord de coopération concerné doit régler le mode de désignation des membres de cette juridiction - sauf en ce qui concerne le président - et déterminer le règlement des frais de fonctionnement de celle-ci. Le projet d'accord de coopération présentement soumis pour avis au Conseil d'Etat ne contient aucune règle relative aux deux aspects précités. Il incombera aux parties concernées de prendre également les dispositions requises à cet effet, en inscrivant celles-ci dans un accord de coopération complémentaire.

5. La rédaction de l'accord de coopération laisse beaucoup à désirer au point de vue de la correction du langage; le texte pourrait être sensiblement amélioré et simplifié. Le texte néerlandais surtout est susceptible d'amélioration sur de nombreux points (2).

---

(1) Voir la loi du 23 janvier 1989 sur la juridiction visée à l'article 92bis, § 5 et § 6, et l'article 94, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(2) A titre d'exemple, il aurait convenu, dans le texte néerlandais, d'écrire chaque fois "de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid", "aanvatten" au lieu de "aanknopen" (article 1er), "sluiten" au lieu de "afsluiten" (articles 2 et 5), "verdragsluitende partij of partijen" au lieu de "tegenpartij" (article 2), "verdrag" au lieu de "akkoord" (article 2), "authentiseren" au lieu de "authentificeren" (article 7), "aangewezen" au lieu de "aangeduid" (article 8), "gemachtigd" au lieu de "gemandateerd" (article 8), "Zodra" au lieu de "Van zodra" (article 9), "geven kennis van" au lieu de "zullen inlichten" (article 10), "ter zake" au lieu de "er terzake" (article 11), "en" au lieu de "en/of" (articles 8, 9 et 13), "laat" au lieu de "zal laten" (article 15), "registratie" au lieu de "inschrijving" (article 16), "Dit" au lieu de "Het onderhavige" (article 18). Aux articles 5 et 11, il aurait convenu également d'omettre le mot "diverse".

OBSERVATIONS RELATIVES AU CONTENU
DE L'ACCORD DE COOPERATION.

Article 2.

1. Au sujet de ces dispositions, le délégué, au nom de toutes les autorités concernées, a fourni les précisions suivantes :

"1. L'article 2 de l'accord de coopération doit être lu en fonction de l'article 1.

Ce n'est que dès que le Gouvernement fédéral prend l'initiative, sur base soit de l'article 1, § 1, de l'accord de coopération, soit de l'article 1, § 3, de ce même accord, d'entamer des négociations en vue de la conclusion d'un traité n'ayant pas exclusivement trait aux domaines attribués par ou en vertu de la Constitution à la compétence des Communautés, des Régions ou de l'Etat fédéral, que les étapes ultérieures de la procédure telle qu'établie à l'accord de coopération sont d'application.

2. L'accord se fonde explicitement sur la règle du consensus entre toutes les autorités compétentes (Etat fédéral, Communautés, Régions) :

- le consensus concerne tant le principe de la conclusion par la Belgique d'un traité mixte que les modalités de cette conclusion, à savoir la participation ou non de toutes les autorités belges compétentes. Au cas où la Belgique envisage de conclure un traité sans la participation de toutes les autorités, elle en informe la partie étrangère. La conclusion du traité dépendra dans ce cas de l'accord de(s) (la) partie(s) étrangère(s);

- si un consensus ne peut être réalisé concernant le principe et les modalités de la conclusion d'un traité mixte, la Belgique ne peut conclure ce traité. Ceci implique que l'autorité fédérale ou l'entité fédérée ne peut décider seule de conclure ce traité en ce qui concerne ces compétences".

2. En vue d'apprécier l'article 2 de l'accord de coopération, le Conseil d'Etat doit rappeler qu'un traité lie en principe chacune des parties contractantes à l'égard de l'ensemble de son territoire. Des dérogations à ce principe sont cependant possibles; il suffit que l'intention en ressorte du traité même ou soit par ailleurs établie (article 29 de la Convention sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969 (1), et article 29 de la Convention sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, signée à Vienne le 21 mars 1986 (2)).

Il est admis que pareille dérogation peut ressortir d'une réserve formulée par un Etat déterminé, à l'occasion de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, à l'égard de l'application du traité sur son territoire (3).

C'est dans ce cadre que paraît devoir s'inscrire l'interprétation de l'article 2 de l'accord de coopération.

---

(1) Approuvée par la loi du 10 juin 1992.

(2) Approuvée par la loi du 8 juin 1992.

(3) SINCLAIR, I., The Vienna Convention on the law of treaties, Manchester, 1984, 2e éd., 91.

Conformément à l'alinéa 2, le Ministre des Affaires étrangères doit, au cours des négociations, déjà informer les autres parties contractantes qu'en ce qui concerne la Belgique, le traité ne pourra pas valoir pour l'ensemble du territoire. Si ces autres parties ne voient là aucun motif de rompre les négociations et que le traité soit néanmoins conclu, la Belgique peut, au moment de la signature, formuler une réserve quant à l'application du traité sur son territoire. Dans cette éventualité, le Roi, en application de l'article 12 de l'accord de coopération, pourra ratifier le traité sans que l'assentiment de l'assemblée législative de l'autorité qui n'a pas signé le traité ait été obtenu.

3. Il ressort des précisions fournies par le délégué qu'à défaut de consensus au sein de la Conférence interministérielle, soit sur le principe, soit concernant les modalités de la conclusion d'un "traité mixte", la Belgique ne peut conclure ce traité.

L'absence de consensus apparaît en outre avoir comme conséquence que ni l'Etat fédéral, ni une Communauté ou une Région ne peut conclure le "traité mixte". Il n'est cependant pas impossible que les autres parties contractantes consentent à retirer du traité les dispositions qui, selon le droit belge, font de celui-ci un "traité mixte". D'un point de vue constitutionnel, rien ne s'opposerait, dès lors, à ce que l'Etat fédéral, une Communauté ou une Région conclue séparément un traité dont les dispositions relèveraient désormais exclusivement de la sphère de compétences de l'Etat fédéral, des Communautés ou des Régions et qui ne pourrait donc plus être considéré comme un "traité mixte".

4. La procédure faisant l'objet de l'accord de coopération doit, en outre, être examinée à la lumière du droit international, notamment du droit des traités.

Ainsi qu'il ressort de la réponse du délégué, un consensus au sein de la Conférence interministérielle ne suffit pas pour qu'un "traité mixte" puisse être conclu sans la participation de toutes les autorités belges concernées. En effet, les autres parties contractantes doivent marquer leur consentement au sujet de ce procédé.

Au surplus, pour être valable, la réserve que la Belgique formulerait lors de la signature du traité (ou lors de l'adhésion à un traité) doit satisfaire aux exigences prévues en la matière par le droit international. Ces exigences sont codifiées pour la majeure partie dans les conventions de Vienne en matière de droit des traités (1).

C'est ainsi qu'une réserve, si elle n'est pas interdite par le traité même ou si elle appartient à la catégorie des réserves autorisées, doit, en tout état de cause, être compatible avec l'objet et le but du traité.

A ce sujet, il convient de signaler que la pratique internationale enseigne que la limitation des effets de

---

(1) Article 19 de la Convention sur le droit des traités (23 mai 1969) et article 19 de la Convention sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales (21 mars 1986). Voir également l'avis de la Cour internationale de justice du 28 mai 1951 sur les réserves relatives à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Recueil C.I.J., 1951, 15.

traités à des parties déterminées du territoire d'un Etat s'est heurtée à une résistance croissante, en raison de l'incompatibilité de cette pratique avec les principes de la sécurité juridique et de la réciprocité des obligations résultant des traités (1).

C'est principalement dans le cas de traités multilatéraux, comme les traités conclus dans le cadre de l'Union européenne, que la liberté d'action des négociateurs nationaux est extrêmement limitée en raison du grand nombre de parties contractantes (2).

En ce qui concerne les traités de la Communauté européenne, il est d'ailleurs admis qu'aucune réserve n'est autorisée (3).

Article 9.

1. Sur cette disposition, le délégué a fourni, au nom de toutes les autorités concernées, les précisions suivantes :

---

(1) Consulter DEHOUSSE, R., Fédéralisme et relations internationales, Bruxelles, 1991, 185-186.

(2) Ibidem, 185.

(3) Consulter l'ordonnance de la Cour de justice des Communautés européennes du 22 juin 1965, Acciaierie San Michele, Rec. C.J.C.E., 1967, (35), 37; TAVERNIER P., commentaire de l'article 247 du Traité CEE, in CONSTANTINESCO, V., JACQUÉ, J.P., KOVAR, R. et SIMON, D., Traité instituant la CEE. Commentaire article par article, Paris, 1992, (1589), p. 1589, n° 1.

"Le Ministre des Affaires étrangères transmet une copie conforme du traité mixte à toutes les autorités concernées, ainsi qu'au Conseil d'Etat. Il est possible qu'une procédure d'assentiment soit entamée par une Région et/ou Communauté avant même que l'Etat fédéral n'ait débuté une telle procédure : dans ce cas, le Conseil d'Etat donne son avis sur base des demandes introduites conformément au titre II, 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il n'y a dès lors pas lieu d'attendre que l'Etat fédéral ait transmis une copie conforme du traité mixte au Conseil d'Etat. Les Régions et/ou Communautés n'introduisent leurs procédures d'assentiment que lorsqu'elles disposent d'une copie conforme provenant du Ministère des Affaires étrangères".

2. La question se pose de savoir quel est l'objectif de la communication au Conseil d'Etat de la copie certifiée conforme du "traité mixte". En effet, pareille communication par l'autorité fédérale n'a normalement lieu que si le traité concerné fait l'objet d'un projet de loi portant approbation de ce traité et au sujet duquel l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat est demandé. De même, les projets de décret et d'ordonnance portant assentiment au même traité doivent, en vertu de la législation en vigueur, être soumis pour avis, par chacune des autorités concernées, au Conseil d'Etat, cas dans lequel le texte du traité doit y être annexé, que le Conseil d'Etat ait ou non déjà reçu une demande d'avis de la part de l'autorité fédérale.

Le Conseil d'Etat considère, dès lors, que la communication obligatoire par l'autorité fédérale, en vertu de l'article 9 de l'accord de coopération, a été faite dans un but purement informatif.

Article 12.

1. Concernant cette disposition, le délégué a fourni, au nom de toutes les autorités concernées, les précisions suivantes :

> "1. Toutes les entités signataires d'un accord sont tenues de le soumettre à l'assentiment de leurs assemblées législatives respectives. Si l'une de ces assemblées législatives refuse de donner son assentiment, une ratification n'est pas possible.
>
> 2. Le texte de l'accord de coopération établit que seul le Roi procède à la ratification des traités mixtes. Il le fait dès que les procédures d'assentiment auprès des assemblées législatives respectives sont arrivées à conclusion.
>
> Un report de la ratification n'est possible que moyennant l'accord de toutes les autorités concernées. Une décision doit être prise à ce sujet au sein de la C.I.P.E.".

2. Ces précisions montrent clairement que le Roi ne peut ratifier un "traité mixte" que si les assemblées législatives de toutes les autorités associées à la conclusion du traité ont marqué leur assentiment au sujet de celui-ci, de sorte que le refus d'assentiment manifesté par une assemblée législative rend impossible la ratification. Il résulte également des mêmes précisions, combinées avec les précisions fournies à propos de l'article 2, que le Roi peut ratifier un "traité mixte" sans l'assentiment de l'autorité qui, en application de l'article 2, n'a pas été partie au traité. Il conviendrait de préciser ces points dans l'accord de coopération.

3. Il serait préférable d'inscrire dans un accord de coopération complémentaire les précisions fournies au sujet du report de la ratification.

Articles 18 et 19.

Au nom de toutes les autorités concernées, le délégué a fourni les précisions suivantes :

> "La loi spéciale établit que l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions sont tenues de conclure en tout cas un accord de coopération. Une dénonciation unilatérale par l'une des parties est dès lors impossible. Seules des modifications ou la négociation d'un nouvel accord sont envisageables".

Article 20.

Compte tenu de cette disposition, il est recommandé de publier les développements en même temps que l'accord de coopération, au Moniteur belge.

*

* *

OBSERVATIONS SUR LE PROJET DE LOI D'APPROBATION.

1. Il conviendrait de rédiger l'intitulé comme suit :

"Projet de loi portant approbation de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, et des développements, signés à Bruxelles le 8 mars 1994".

2. Il y aurait lieu de rédiger le dispositif comme suit :

"Article 1er. L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, et les développements, signés à Bruxelles le 8 mars 1994, sont approuvés.

Art. 2. La présente loi entre en vigueur le ..." (1).

---

(1) Voir l'observation générale 3, relative à la rétroactivité de l'entrée en vigueur. Il est évidemment indiqué que tous les législateurs concernés, dans leurs actes d'approbation, règlent l'entrée en vigueur de manière uniforme.

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Ter uitvoering van artikel 167, § 4, van de Grondwet bepaalt artikel 92bis, § 4ter, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 5 mei 1993 :

> "De nationale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten sluiten in ieder geval een samenwerkingsakkoord over de nadere regelen voor het sluiten van de verdragen die niet uitsluitend betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen of de Gewesten bevoegd zijn en over de nadere regelen voor de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollege zoals bedoeld in artikel 81, § 7, vierde lid.
>
> In afwachting van dit samenwerkingsakkoord worden de Regeringen in ieder geval betrokken bij de onderhandelingen over die verdragen en bij de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollege zoals bedoeld in artikel 81, § 7".

Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot goedkeuring van het verplichte samenwerkingsakkoord over de nadere regelen voor het sluiten van "gemengde verdragen", d.i. de verdragen die niet uitsluitend betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de federale Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten bevoegd zijn.

De Raad van State stelt vast dat de andere aangelegenheid waarvoor de voornoemde bijzondere wetsbepaling een verplicht samenwerkingsakkoord voorschrijft, met name de rechtsgedingvoering voor een internationaal of supranationaal rechtscollege in "gemengde" aangelegenheden,

reeds het voorwerp is geweest van een afzonderlijk samenwerkingsakkoord van 11 juli 1994, dat bekendgemaakt werd in het Belgisch Staatsblad van 1 december 1994. Hieromtrent ondervraagd, heeft de gemachtigde namens alle betrokken overheden het volgende schriftelijk antwoord verstrekt :

> "De tekst van de bijzondere wet stelt niet uitdrukkelijk dat de regels inzake het sluiten van gemengde verdragen en de regels over de internationale rechtsgedingvoering in één enkel samenwerkingsakkoord moeten worden opgenomen.
>
> De redenen waarom parlementaire goedkeuring vereist is voor het samenwerkingsakkoord inzake gemengde verdragen, zijn uiteengezet in de memorie van toelichting.
>
> Het andere samenwerkingsakkoord dient niet aan de goedkeuring van het Parlement te worden onderworpen omdat het enkel afspraken bevat inzake praktische modaliteiten. Deze laatste hebben betrekking op de wijze waarop de uitvoerende machten zich organiseren voor wat betreft het optreden van België vóór internationale of supranationale rechtscolleges".

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. In een omstandig advies van 21 oktober 1992 heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in verenigde kamers de redenen uiteengezet waarom de ontwerpen houdende goedkeuring van internationale verdragen en van samenwerkingsakkoorden aan het advies van de afdeling wetgeving

van de Raad van State zijn onderworpen (1). Het gaat om ontwerpen die zelf geen normatieve bepalingen bevatten, maar die akten van internationaal recht of intern recht goedkeuren die wel bepalingen van die aard inhouden. Opdat de raadpleging van de Raad van State niet uitgehold zou worden, mag zij dan ook niet uitsluitend betrekking hebben op de bepalingen - zonder het minste normatieve karakter - van het ontwerp van goedkeuringswet, maar dient zij tevens - en vooral - betrekking te hebben op de normatieve bepalingen van de akten die aan goedkeuring onderworpen zijn. Aldus dient de afdeling wetgeving van de Raad van State haar advies uit te breiden tot de inhoud van het verdrag of van het samenwerkingsakkoord (2). De opvatting van het Arbitragehof in de uitoefening van zijn controle a posteriori is niet anders (3).

2. Omdat het samenwerkingsakkoord een aantal juridische onduidelijkheden bevat, die niet worden opgehelderd door de toelichting bij het samenwerkingsakkoord, werden daaromtrent vragen voorgelegd aan alle gemachtigde

---

(1) Advies L. 21.682/VR, Gedr. St., Br. H. R., 1992-93, nr. A-219.

(2) Voor de samenwerkingsakkoorden : zie MOERENHOUT, R. en SMETS, J., De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, Antwerpen, 1994, nr. 227, p. 160, met vermelding van verscheidene adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

(3) Ook het Arbitragehof betrekt de inhoud van het samenwerkingsakkoord bij zijn onderzoek : Arbitragehof, arrest nr. 17/94 van 3 maart 1994 (B.1.), B.S., 13 april 1994.

ambtenaren van de partijen bij het samenwerkingsakkoord, met de suggestie om tot een gezamenlijk antwoord te komen met het oog op een uniforme interpretatie van het samenwerkingsakkoord. Ingaande op deze suggestie werd, na onderling overleg tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, een gezamenlijk antwoord op de gestelde vragen gegeven. Omdat die antwoorden decisief kunnen zijn voor de latere interpretatie en toepassing van het samenwerkingsakkoord, worden zij op de passende plaats in extenso weergegeven.

3. Volgens het enig artikel van het ontwerp zal het samenwerkingsakkoord vanaf 8 maart 1994, de datum van zijn ondertekening, volkomen uitwerking hebben. Ondervraagd over de reden van deze terugwerking van het samenwerkingsakkoord en vooral over de weerslag hiervan op de reeds sedert 8 maart 1994 gesloten "gemengde verdragen", heeft de gemachtigde het volgende schriftelijk antwoord verstrekt :

> "1. De goedkeuringswet, -ordonnantie en -decreten voorzien de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord op de datum van ondertekening van dit akkoord. Het is de bedoeling van de grondwetgever en van de bijzondere wetgever om de procedures voorzien in dit akkoord te laten gelden voor de nog te sluiten gemengde verdragen (zie art. 3, § 4ter, van de bijzondere wet van 5 mei 1993). Gezien de algemene bevoegdheid inzake buitenlands beleid van de ICBB (1), kan deze instantie op ieder moment gevat worden indien m.b.t. reeds ondertekende verdragen problemen ontstaan omtrent het gemengd karakter.

---

(1) Met de afkorting ICBB bedoelt de gemachtigde de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid.

2. De bekrachtiging van een reeds vroeger ondertekend gemengd verdrag gebeurt, conform de Grondwet, door de Koning.

3. Wat betreft de reeds ondertekende verdragen, gelden de bestaande regels. Indien het om een gemengd verdrag gaat, dienen alle betrokken parlementen hun goedkeuring te geven. De Raad van State wordt, zoals wettelijk bepaald, om een advies verzocht voor elk ontwerp van goedkeuringswet en/of decreet of ordonnantie".

Volgens dit antwoord is het blijkbaar niet de bedoeling de regels van het samenwerkingsakkoord retroactief toe te passen op de reeds sedert 8 maart 1994 gesloten "gemengde verdragen". Nog afgezien van de vraag of zulks wel praktisch mogelijk is, ziet de Raad van State geen reden om de goedkeuringswet te laten terugwerken. De geldigheid van de instemming met een verdrag dat na 8 maart 1994 gesloten zou zijn, zonder dat bij de voorbereiding van het verdrag reeds anticipatief rekening gehouden werd met de bepalingen van het samenwerkingsakkoord, zou dan immers betwist kunnen worden. Bovendien is het zeer de vraag of bij een samenwerkingsakkoord afgeweken kan worden van de overgangsregeling waarin, precies voor de bedoelde situatie, is voorzien door artikel 92bis, § 4ter, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

4. Voor de regeling van de geschillen die tussen de "contracterende" partijen bij een verplicht samenwerkingsakkoord rijzen met betrekking tot de uitlegging of de uitvoering van dat akkoord, bevat artikel 92bis, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bijzondere regelen. Volgens die regelen worden die geschillen beslecht door een bij de wet opgericht rechtscollege (1) en moet het desbetreffend samenwerkingsakkoord de wijze van aanwijzing van de leden van dat rechtscollege - behalve wat de voorzitter betreft - regelen, evenals een regeling bevatten voor de werkingskosten van dat rechtscollege. Het thans voor advies aan de Raad van State onderworpen samenwerkingsakkoord bevat geen regeling voor beide voornoemde aspecten. Het komt de betrokken partijen toe om hierin nog te voorzien, bij wege van een aanvullend samenwerkingsakkoord.

5. De tekst van het samenwerkingsakkoord is in een zeer gebrekkige taal gesteld en zou sterk kunnen worden

---

(1) Zie de wet van 23 januari 1989 op het rechtscollege bedoeld bij artikel 92bis, § 5 en § 6, en artikel 94, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

verbeterd en vereenvoudigd. Vooral de Nederlandse tekst is op vele punten vatbaar voor verbetering (1).

OPMERKINGEN BIJ DE INHOUD VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD.

Artikel 2.

1. Omtrent deze bepalingen heeft de gemachtigde namens alle betrokken overheden de volgende verduidelijkingen verstrekt :

> "1. Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord dient gelezen in functie van artikel 1.
>
> Het is enkel zodra de federale Regering het initiatief neemt, hetzij op basis van artikel 1, § 1, van het samenwerkingsakkoord, hetzij op basis van artikel 1, § 3, van dit akkoord, om onderhandelingen aan te knopen inzake verdragen die bevoegdheden be-

---

(1) Bij wege van voorbeeld had men telkens "de Interministeriële Conferentie voor het buitenlands beleid" moeten schrijven, "aanvatten" in plaats van "aanknopen" (artikel 1), "sluiten" in plaats van "afsluiten" (artikelen 2 en 5), "verdragsluitende partij of partijen" in plaats van "tegenpartij" (artikel 2), "verdrag" in plaats van "akkoord" (artikel 2), "authentiseren" in plaats van "authentificeren" (artikel 7), "aangewezen" in plaats van "aangeduid" (artikel 8), "gemachtigd" in plaats van "gemandateerd" (artikel 8), "Zodra" in plaats van "Van zodra" (artikel 9), "geven kennis van" in plaats van "zullen inlichten" (artikel 10), "ter zake" in plaats van "er terzake" (artikel 11), "en" in plaats van "en/of" (artikelen 8, 9 en 13), "laat" in plaats van "zal laten" (artikel 15), "registratie" in plaats van "inschrijving" (artikel 16), "Dit" in plaats van "Het onderhavige" (artikel 18). In de artikelen 5 en 11 had het woord "diverse" weggelaten moeten worden.

vatten die niet uitsluitend behoren tot de aangelegenheden waarvoor Gemeenschappen, Gewesten of de federale Staat bevoegd zijn, dat de verdere procedures voorzien in het samenwerkingsakkoord van toepassing zijn.

2. Het akkoord gaat uitdrukkelijk uit van een consensusmodel tussen alle bevoegde overheden (federale Staat, Gemeenschappen, Gewesten) :

- de consensus behelst zowel het principe van het sluiten door België van een gemengd verdrag als de modaliteiten hiervoor, met name de al dan niet deelname van alle bevoegde Belgische overheden. Indien België een verdrag sluit zonder deelname van alle overheden dient dit vooraf aan de tegenpartij meegedeeld. Het sluiten van het verdrag hangt dan uiteraard af van de wil van de tegenpartij(en);

- indien er over het principe en de modaliteiten van het sluiten van een gemengd verdrag geen consensus bestaat, kan België dit verdrag niet sluiten. Dit impliceert dat de federale overheid of een deelgebied niet autonoom kan beslissen dit verdrag te sluiten, enkel voor hun bevoegdheden".

2. Ter beoordeling van artikel 2 van het samenwerkingsakkoord dient de Raad van State eraan te herinneren dat een verdrag elke verdragsluitende partij in beginsel bindt ten opzichte van haar gehele grondgebied. Afwijkingen op dit beginsel zijn evenwel mogelijk; het volstaat dat de bedoeling daartoe blijkt uit het verdrag zelf of dat zij op een andere wijze is komen vast te staan (artikel 29 van het Verdrag inzake het verdragenrecht, ondertekend te Wenen op 23 mei 1969 (1), en artikel 29 van het Verdrag inzake het verdragenrecht tussen Staten en internationale organisaties

---

(1) Goedgekeurd bij wet van 10 juni 1992.

of tussen internationale organisaties, ondertekend te Wenen op 21 maart 1986 (1)).

Er wordt aangenomen dat zulke afwijking kan blijken uit een voorbehoud dat een bepaalde Staat maakt, ter gelegenheid van de ondertekening, bekrachtiging of toetreding, ten aanzien van de toepassing van het verdrag op zijn grondgebied (2).

Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord lijkt in dat kader gelezen te moeten worden. Overeenkomstig het tweede lid moet de Minister van Buitenlandse Zaken de overige verdragsluitende partijen er reeds tijdens de onderhandelingen op wijzen dat, wat België betreft, het verdrag niet voor het gehele grondgebied zal kunnen gelden. Indien die andere partijen hierin geen reden zien om de onderhandelingen te staken en het verdrag alsnog tot stand komt, kan België dan op het ogenblik van de ondertekening een voorbehoud formuleren in verband met de toepassing van het verdrag op zijn grondgebied. In dat geval zal de Koning, met toepassing van artikel 12 van het samenwerkingsakkoord, het verdrag kunnen bekrachtigen, zonder dat de instemming is bekomen van de wetgevende vergadering van de overheid die het verdrag niet ondertekend heeft.

---

(1) Goedgekeurd bij wet van 8 juni 1992.

(2) SINCLAIR, I., The Vienna Convention on the law of treaties, Manchester, 1984, 2de uitg., 91.

3. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting blijkt dat, bij afwezigheid van consensus in de Interministeriële Conferentie, hetzij over het principe, hetzij over de modaliteiten van het sluiten van een "gemengd verdrag", het Koninkrijk België dit verdrag niet kan sluiten.

Het ontbreken van een consensus blijkt bovendien met zich te brengen dat noch de federale Staat, noch een Gemeenschap of een Gewest het "gemengd verdrag" kunnen sluiten. Het is echter niet onmogelijk dat de andere verdragsluitende partijen ermee instemmen om het verdrag te ontdoen van de bepalingen die daarvan, naar Belgisch recht, een "gemengd verdrag" maken. Vanuit grondwettelijk oogpunt is er dan geen bezwaar dat de federale Staat, een Gemeenschap of een Gewest afzonderlijk een verdrag sluit waarvan de bepalingen nog uitsluitend tot de bevoegdheidssfeer van de federale Staat, de Gemeenschappen respectievelijk de Gewesten behoren, en dat dus niet langer als een "gemengd verdrag" mag worden beschouwd.

4. De in het samenwerkingsakkoord geregelde procedure dient verder getoetst te worden aan het internationaal recht, meer bepaald het verdragenrecht.

Zoals uit het antwoord van de gemachtigde blijkt, is een consensus in de schoot van de Interministeriële Conferentie niet voldoende opdat een "gemengd verdrag" gesloten zou kunnen worden zonder de deelneming van alle betrokken Belgische overheden. De overige verdragsluitende partijen dienen immers met die werkwijze akkoord te gaan.

Bovendien moet het voorbehoud, dat België bij het ondertekenen van het verdrag (of bij de toetreding tot een verdrag) zou formuleren, om geldig te zijn, voldoen aan de vereisten die het internationaal recht ter zake stelt. Die vereisten zijn grotendeels gecodificeerd in de Verdragen van Wenen inzake het verdragenrecht (1).

Aldus moet een voorbehoud, als het niet verboden is door het verdrag zelf of als het behoort tot de categorie van de toegelaten voorbehouden, in elk geval verenigbaar zijn met het voorwerp en het doel van het verdrag.

In dit verband moet erop gewezen worden dat de internationale praktijk uitwijst dat de beperking van de werking van verdragen tot bepaalde delen van het grondgebied van een Staat op een groeiende weerstand is gestuit, wegens de onverenigbaarheid van die praktijk met de beginselen van rechtszekerheid en van wederkerigheid der verdragsverplichtingen (2).

Vooral bij multilaterale verdragen, zoals de verdragen gesloten in het kader van de Europese Unie, is de

---

(1) Artikel 19 van het Verdrag inzake het verdragenrecht (23 mei 1969) en artikel 19 van het Verdrag inzake het verdragenrecht tussen Staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties (21 maart 1986). Zie eveneens het advies van het Internationaal Gerechtshof van 28 mei 1951 inzake de voorbehouden bij het Verdrag ter voorkoming en bestraffing van het misdrijf genocide, Recueil C.I.J., 1951, 15.

(2) Raadpleeg DEHOUSSE, R., Fédéralisme et relations internationales, Brussel, 1991, 185-186.

handelingsruimte van de nationale onderhandelaars wegens het groot aantal verdragsluitende partijen uiterst beperkt (1).

Met betrekking tot de Europese Gemeenschapsverdragen wordt trouwens aangenomen dat geen enkel voorbehoud toegelaten is (2).

Artikel 9.

1. Omtrent deze bepaling heeft de gemachtigde namens alle betrokken overheden de volgende toelichting verstrekt :

> "De Minister van Buitenlandse Zaken stuurt een voor eensluidend verklaard afschrift van een verdrag naar alle betrokken overheden en naar de Raad van State. Het is mogelijk dat de goedkeuringsprocedure door een Gewest en/of Gemeenschap vroeger wordt ingezet dan door de federale overheid : de Raad van State geeft zijn advies op basis van de aanvragen die worden gedaan conform Titel II, 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Er dient uiteraard niet te worden gewacht tot de federale overheid een afschrift van het gemengd verdrag overmaakt aan de Raad van State. De Gewesten en/of Gemeenschappen zullen de goedkeuringsprocedures slechts inleiden nadat ze een voor eensluidend verklaard afschrift hebben verkregen van de Minister van Buitenlandse Zaken".

---

(1) Ibidem, 185.

(2) Raadpleeg de beschikking van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 22 juni 1965, Acciaierie San Michele, Jur., 1967, (33), 36; TAVERNIER, P., commentaar bij artikel 247 EG-Verdrag, in CONSTANTINESCO, V., JACQUÉ, J.P., KOVAR, R. en SIMON, D., Traité instituant la CEE. Commentaire article par article, Parijs, 1992, (1589), p. 1589, nr. 1.

2. De vraag rijst welke de bedoeling is van de mededeling van het eensluidend verklaard afschrift van het "gemengd verdrag" aan de Raad van State. Dergelijke mededeling vanwege de federale overheid gebeurt immers normaal slechts wanneer het desbetreffende verdrag voorwerp is van een wetsontwerp houdende goedkeuring van dat verdrag, waarover het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt gevraagd. Ook de ontwerpen van decreet en ordonnantie houdende instemming met hetzelfde verdrag moeten krachtens de vigerende wetgeving door ieder van de betrokken overheden voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd, in welk geval de tekst van het verdrag hierbij moet worden gevoegd, ongeacht of de Raad van State reeds een adviesaanvraag vanwege de federale overheid heeft ontvangen.

De Raad van State gaat er dan ook van uit dat de verplichte mededeling door de federale overheid, krachtens artikel 9 van het samenwerkingsakkoord, een louter informatief oogmerk heeft.

Artikel 12.

1. Omtrent deze bepaling heeft de gemachtigde namens alle betrokken overheden de volgende toelichting verstrekt :

> "1. Alle entiteiten die het verdrag mede gesloten hebben, dienen de instemming te vragen van hun respectieve parlementen. Indien één van die parlementen de goedkeuring weigert, kan de Koning niet ratificeren.
>
> 2. De tekst van het samenwerkingsakkoord voorziet dat enkel de Koning gemengde verdragen ratificeert. Hij doet dit zodra de goedkeuringsprocedures in de respectieve parlementen beëindigd zijn.

Uitstel van ratificatie kan enkel indien alle betrokken overheden hiermee akkoord zijn. Een beslissing hierover wordt in de ICBB genomen".

2. Die toelichting maakt duidelijk dat de Koning een "gemengd verdrag" alleen dan kan bekrachtigen wanneer de wetgevende vergaderingen van alle bij het sluiten van het verdrag betrokken overheden daarmee hun instemming hebben betuigd, zodat de weigering van instemming door één wetgevende vergadering de bekrachtiging onmogelijk maakt. Uit dezelfde toelichting juncto de toelichting bij artikel 2 vloeit ook voort dat de Koning een "gemengd verdrag" kan bekrachtigen, zonder instemming van de overheid die met toepassing van artikel 2 het verdrag niet mede heeft gesloten. Een en ander zou in een aanvullend samenwerkingsakkoord kunnen worden gepreciseerd.

3. De verstrekte uitleg omtrent het uitstel van bekrachtiging zou best in een aanvullend samenwerkingsakkoord worden opgenomen.

Artikelen 18 en 19.

Namens alle betrokken overheden heeft de gemachtigde de volgende toelichting verstrekt :

"De bijzondere wet verplicht de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen om een samenwerkingsakkoord te sluiten. Eenzijdige opzegging door één enkele partij is dus niet mogelijk. Enkel wijzigingen of een nieuw akkoord zijn mogelijk".

Artikel 20.

Gelet op deze bepaling verdient het aanbeveling de toelichting tezamen met het samenwerkingsakkoord in het Belgisch Staatsblad bekend te maken.

*

* *

OPMERKINGEN BIJ HET ONTWERP VAN GOEDKEURINGSWET.

1. Men stelle het opschrift als volgt :

"Ontwerp van wet houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, en de toelichting, ondertekend te Brussel op 8 maart 1994".

2. Men redigere het dispositief als volgt :

"Artikel 1. Het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen, en de toelichting, ondertekend te Brussel op 8 maart 1994, worden goedgekeurd.

Art. 2. Deze wet treedt in werking op ..." (1).

---

(1) Zie de algemene opmerking 3 in verband met de retroactieve inwerkingtreding. Het is uiteraard wenselijk dat alle betrokken wetgevers in hun akten van goedkeuring de inwerkingtreding op dezelfde wijze zouden regelen.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de :		De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit :
Monsieur de Heer	P. TAPIE,	premier président, eerste voorzitter,
Madame Mevrouw Monsieur de Heer	S. VANDERHAEGEN, R. ANDERSEN,	présidents de chambre, kamervoorzitters,
Messieurs de Heren	Y. BOUCQUEY, D. VERBIEST, C. WETTINCK, Y. KREINS, M. VAN DAMME, D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	G. SCHRANS, J. GIJSSELS, J. DE GAVRE, F. DELPEREE, P. GOTHOT, E. WYMEERSCH, J. van COMPERNOLLE, A. ALEN, J.-M. FAVRESSE,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mesdames Mevrouwen	F. LIEVENS, J. GIELISSEN,	greffiers, griffiers.

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

Les rapports ont été présentés par MM. J. REGNIER, premier auditeur, et G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. R. HENSENNE et J. CLEMENT, référendaires adjoints.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

F. LIEVENS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. REGNIER, eerste auditeur, en G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. R. HENSENNE en J. CLEMENT, adjunct-referendarissen.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.