

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1988-1989

23 MAI 1989

Projet de loi portant approbation de la Convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, faite à Bruxelles le 12 septembre 1986

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTERIEURES
PAR M. WYNINCKX

**EXPOSE DU MINISTRE
DES RELATIONS EXTERIEURES**

Au cours de la réunion des chefs de Gouvernement et des Ministres des Affaires étrangères du 10 novembre 1982, il fut décidé d'examiner la possibilité d'élaborer au niveau Benelux une convention-cadre relative à la coopération entre les collectivités ou autorités territoriales des régions frontalières.

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : Mme Hanquet, président; MM. Bockstal, De Backer, De Belder, De Bremaeker, De Cooman, Deneir, Eicher, Henneuse, Kelchtermans et Wyninckx, rapporteur

2. Membres suppléants : MM. Deprez et Petitjean

R. A 14735*Voir :*

Document du Sénat :

651-1 (1988-1989) Projet de loi

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1988-1989

23 MEI 1989

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, opge maakt te Brussel op 12 september 1986

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER WYNINCKX

**UITEENZETTING DOOR DE MINISTER
VAN BUITENLANDSE BETREKKINGEN**

Tijdens de vergadering van de regeringsleiders en Ministers van Buitenlandse Zaken van 10 november 1982, werd besloten de mogelijkheid te onderzoeken om op Benelux-niveau een kaderovereenkomst op te stellen betreffende de samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten van grensgebieden.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : mevr. Hanquet, voorzitter; de heren Bockstal, De Backer, De Belder, De Bremaeker, De Cooman, Deneir, Eicher, Henneuse, Kelchtermans en Wyninckx, rapporteur

2. Plaatsvervangers : de heren Deprez en Petitjean.

R. A 14735*Zie :*

Gedr. St. van de Senaat :

651-1 (1988-1989) Ontwerp van wet

La convention a pour but de faciliter les accords entre collectivités ou autorités territoriales en leur offrant une base juridique et pragmatique nouvelle et simple, pour organiser leur coopération sur la base du droit public, selon leurs désirs et leurs propres nécessités. Elle couvre pratiquement tous les domaines. Elle est facultative en ce sens qu'il n'existe pas d'obligation d'y recourir. Si, du côté belge, c'est le point de vue pragmatique qui a prévalu durant les négociations, du côté des Pays-Bas c'est l'aspect doctrinaire, les références au droit public, la tendance à institutionnaliser la question, qui ont constitué un des soucis majeurs des négociateurs. Cette convention est née de la conjonction de ces deux points de vues. Notons cependant qu'aucune autre difficulté majeure n'est apparue lors des négociations.

Plusieurs commissaires ont estimé bizarre que la Belgique soit si lente à mettre en œuvre une Convention Benelux dont la conclusion date déjà de 1986.

A l'époque, le Ministre belge des Relations extérieures a demandé qu'elle soit examinée d'urgence. Les Pays-Bas et le Luxembourg ont entamé l'examen quelques semaines plus tard. La Belgique a attendu plus de deux ans.

Le Ministre indique la raison de ce retard: deux départements devaient être associés à l'examen et il fallait tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat.

Quelques membres s'inquiètent de savoir de quelle manière les Conseils de Communauté ont été associés à la rédaction du projet de loi à l'examen, parce qu'ils se demandent, d'une part, si l'on n'a pas ignoré leur compétence et, d'autre part, si la diligence du Parlement ne peut pas être réduite à néant par la lenteur éventuelle des Conseils.

Le Ministre les rassure sur le premier volet de leurs préoccupations: les trois Conseils de Communauté ont été associés à la préparation du projet. Il ne peut toutefois pas dire quand ils adopteront le texte. Il n'y a là aucune raison pour le Parlement de ne pas faire diligence.

Un membre fait observer que c'est erronément que l'on a écrit, *in fine* du troisième alinéa de la page 3 du texte néerlandais de l'exposé des motifs, «het door de Europese Raad voorgestelde Comité inzake het «Europa van de burger». En effet, le Comité pour «l'Europe du citoyen» n'émane pas du Conseil européen, mais du Conseil de l'Europe.

Il constate que la Convention ne porte que sur une très petite catégorie d'actes, comme cela ressort de la lecture de l'avant-dernier alinéa de l'exposé des motifs.

De overeenkomst had tot doel sneller tot akkoorden te komen tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten door hen een alternatieve, eenvoudige en pragmatisch-juridische grondslag te geven om hun samenwerking te organiseren op grond van het publiek recht, volgens hun eigen wensen en noden. De overeenkomst omvat vrijwel al die domeinen. Ze is facultatief in die zin dat er geen verplichting bestaat om er een beroep op te doen. Tijdens de onderhandelingen was het Belgisch standpunt vooral pragmatisch getint, terwijl de Nederlandse onderhandelaars vooral oog hadden voor het aspect rechtsleer, de verwijzingen naar het publiek recht en de neiging vertoonden het vraagstuk te institutionaliseren. Deze overeenkomst houdt het midden tussen die twee standpunten. Er zij echter op gewezen dat verder geen noemenswaardige moeilijkheid is gerezen tijdens de onderhandelingen.

Verschillende leden van de Commissie vinden het eigenaardig dat België zo traag reageert op een Benelux-Overeenkomst die toch reeds in 1986 afgesloten werd.

Destijds werd door de Belgische Minister van Buitenlandse Betrekkingen om een hoogdringende behandeling verzocht. Nederland en Luxemburg hebben daar enige weken later werk van gemaakt. België wacht er meer dan twee jaren mee.

De Minister geeft de reden van de opgelopen vertraging aan: twee departementen dienden bij de zaak betrokken te worden en er moest ook nog gevolg gegeven worden aan een advies van de Raad van State.

Een paar leden maken zich zorgen over de betrokkenheid van de Gemeenschapsraden bij dit ontwerp van wet, eensdeels om te weten of hun bevoegdheid niet over het hoofd gezien werd, anderdeels om te weten of de spoed van het Parlement niet kan ongedaan gemaakt worden door eventuele traagheid van de Raden.

De Minister stelt hen gerust wat het eerste aspect betreft: de drie Gemeenschapsraden zijn bij de voorbereiding betrokken geweest. Wanneer zij echter, wat hen betreft, de tekst zullen aannemen, kan hij niet mededelen. Het is geen reden voor het Parlement, om niet vlug op te schieten.

Een lid merkt op dat het Comité voor het «Europa van de burger» niet van de Europese Raad uitgaat, zoals op blz. 3, 3e lid, *in fine*, staat, doch van de Europese Gemeenschap.

Hij stelt vast dat het verdrag slechts op een zeer dunne reeks handelingen slaat, zoals uit het voorlaatste lid van de toelichting op te maken is.

Il ne voit pas très bien pourquoi ce texte vise également d'autres collectivités que les collectivités des régions frontalières, comme l'indique une phrase de l'avis du Conseil d'Etat.

Le Ministre concède que les collectivités visées par la Convention ne constituent qu'une petite catégorie parmi d'autres. La Belgique a adopté une attitude pragmatique en la matière.

Si la Convention vise également les collectivités autres que celles des régions frontalières, c'est pour que toutes les possibilités restent ouvertes.

Un autre membre demande ce que l'on entend par « syndicats de communes » au Luxembourg, s'il existe déjà des accords administratifs de fait et si la convention leur donne un fondement légal.

Le Ministre répond que « les syndicats de communes » luxembourgeois correspondent aux intercommunales belges et que la convention donnera effectivement un fondement juridique aux collectivités existantes. Il faut toutefois établir une distinction entre les collectivités visées et les autres collectivités comme les euro-régions dans lesquelles l'Etat est présent en tant que tel.

Un membre aborde la question de savoir si la convention est conforme à la Constitution. Pour lui, la portée de la convention se définit comme suit: le domaine étroit dans lequel peut s'organiser une coopération transfrontalière a été ainsi défini que seules peuvent être conclues des conventions administratives.

Dans certains cas, l'accord administratif pourrait dès lors porter sur des questions qui font normalement l'objet d'un traité et revêtir, sinon la forme, du moins la nature plus d'un traité que d'un contrat transnational [Doc. Sénat 651 (1988-89), p. 14, Avis du Conseil d'Etat].

Or, les accords visés par la Convention Benelux, qui se présente comme une « Convention-cadre », seront nécessairement amenés à déborder ce domaine de l'exécution technique.

On pourrait, d'un autre côté, difficilement considérer que l'approbation législative de la Convention Benelux constitue un assentiment anticipé des accords de coopération transfrontalière (*ibidem*, p. 15).

Il résulte de ce qui précède que l'entrée en vigueur de la Convention Benelux ne dispensera pas les accords de coopération transfrontalière qui ont la nature d'un traité d'être conclus, approuvés et publiés conformément aux articles 68 et 129 de la Constitution (*ibidem*, p. 15).

Hij ziet niet goed in waarom — blijkens een zin uit het advies van de Raad van State — ook andere dan langs de grenzen gelegen samenwerkingsverbanden door deze tekst bedoeld worden.

De Minister geeft toe dat de onder deze overeenkomst vallende samenwerkingsverbanden inderdaad slechts een dunne reeks mogelijkheden uitmaken. België heeft zich ter zake pragmatisch opgesteld.

Wat de andere dan langs de grens gelegen verbanden betreft, dit werd aldus bepaald om alle mogelijkheden open te laten.

Een ander lid vraagt wat « gemeentelijke syndicaten » zijn in Luxemburg, of er al feitelijke administratieve afspraken bestaan en of die door deze overeenkomst een wettelijke grondslag verkrijgen.

De Minister antwoordt dat de Luxemburgse « gemeentelijke syndicaten » overeenstemmen met Belgische « intercommunales » en dat de inderdaad reeds bestaande samenwerkingsverbanden een rechtsgrond zullen vinden in dit verdrag. Men dient ze weliswaar te onderscheiden van andere samenwerkingsverbanden, zoals bv. de Euregio's, waar de Staat als zodanig aanwezig is.

Een lid gaat in op de verenigbaarheid van dit verdrag met de Grondwet. Hij begrijpt de draagwijdte van het verdrag als volgt. Het smalle terrein waarop samenwerking over de grenzen heen kan tot stand komen is zo uitgekozen dat het alleen om administratieve overeenkomsten kan gaan.

In bepaalde gevallen zou de administratieve afspraak bijgevoeg betrekking kunnen hebben op aanlegenheden die normaal in een verdrag worden geregeld en zo niet de vorm, dan toch de aard van een verdrag kunnen hebben, veeleer dan van een internationaal contract. [Doc. Senaat, 651 (1988-1989), (blz. 14 van het ontwerp, passus uit de Raad van State)].

De afspraken die worden bedoeld in de Benelux-Overeenkomst, welke zich aandient als een « Kaderovereenkomst », zullen onvermijdelijk verder reiken dan het terrein van de technische uitvoering.

Men zou anderzijds bezwaarlijk kunnen stellen dat de goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst door de Wetgevende Kamers een vooraf verleende instemming met de afspraken inzake grensoverschrijdende samenwerking uitmaakt. (*ibidem*, blz. 15).

Uit wat voorafgaat volgt dat de inwerkingtreding van de Benelux-Overeenkomst niet wegneemt dat de afspraken inzake grensoverschrijdende samenwerking die het karakter van een verdrag bezitten, gesloten, goedgekeurd en bekendgemaakt moeten worden overeenkomstig de artikelen 68 en 129 van de Grondwet. (*ibidem*, blz. 15).

Il en tire la conclusion suivante: soit l'on réalise des accords pragmatiques comme dans le passé, soit l'on va plus loin, mais l'article 68 de la Constitution est alors applicable. Autrement dit, le modèle constitutionnel n'est pas modifié. L'on pourra conclure des conventions internationales ordinaires.

Le Ministre de l'Intérieur confirme cette interprétation. Les dispositions constitutionnelles existantes ne sont pas modifiées. Par conséquent, si un accord administratif devient une convention en raison de son contenu, il tombe sous l'application de l'article 68 de la Constitution. L'on a établi la convention en tenant compte du droit souverain des Etats parties à celle-ci.

Un membre regrette que l'exposé des motifs du projet ne donne aucun exemple de collectivité pragmatique.

Un autre membre craint que l'Europe sera bientôt ouverte à chacun sauf à la police. Les communes frontalières deviennent des lieux de refuge de la petite criminalité.

Il demande à cet égard:

- si le projet s'applique également à la police;
- s'il existe une convention franco-belge ayant un objet identique.

Le Ministre des Relations extérieures déclare que l'Europe de 1992 englobe l'aspect « sécurité ». Il a été question de cet aspect lors du Conseil européen à Rhodes. Il y a été décidé, dans cette optique, de désigner dans les Etats membres des coordinateurs des diverses activités dans ce domaine.

La question est enfin posée de savoir si la convention empêche la conclusion d'autres conventions avec tout autre pays. Il lui est répondu négativement.

L'article unique et le projet de loi ont été adoptés à l'unanimité des 13 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à la même unanimité.

Le Rapporteur,
J. WYNINCKX.

Le Président,
H. HANQUET.

Hij besluit hieruit: ofwel worden, zoals in het verleden, pragmatische afspraken gemaakt ofwel gaat men verder doch dan is artikel 68 van de Grondwet toepasselijk. Anders gezegd: aan het grondwettelijk patroon verandert niets. Er zullen gewone internationale overeenkomsten kunnen gesloten worden.

De Minister van Binnenlandse Zaken bevestigt deze interpretatie. Aan de bestaande grondwettelijke bepalingen wordt niet geraakt. Wordt dus een « administratieve afspraak » naar zijn inhoud een verdrag, dan valt ze onder artikel 68 van de Grondwet. Bij het tot stand komen van deze overeenkomst is uitgegaan van het onaantastbare recht der verdragsluitende Staten.

Een lid betreurt dat de toelichting bij het ontwerp geen enkel voorbeeld geeft van pragmatische samenwerkingsverbanden.

Een ander lid vreest dat Europa binnenkort open zal staan voor iedereen behalve voor de politie. De grensgemeenten worden ideale schuilplaatsen voor zgn. kleine misdaadigheid.

Vandaar zijn vragen:

- geldt dit ontwerp ook voor de politie?
- bestaat er een Frans-Belgische overeenkomst van dezelfde strekking?

De Minister van Buitenlandse Zaken deelt mede dat het open Europa van 1992 rekening houdt met het veiligheidsaspect. Op de Europese Raad (Rhodos) is er over gesproken. Daar werd beslist, met het oog op deze problematiek, in de lid-staten coördinatoren, belast met de coördinatie van de verschillende werkzaamheden in dit verband aan te duiden.

Een laatste vraag luidt of deze overeenkomst het afsluiten van andere overeenkomsten met enig ander land in de weg staat. Het antwoord is ontkennend.

Het enige artikel en dus meteen het ontwerp van wet is aangenomen met eenparigheid door de 13 aanwezige leden van de Commissie.

Dit verslag is eenparig goedgekeurd door de 13 aanwezige leden van de Commissie.

De Rapporteur,
J. WYNINCKX.

De Voorzitter,
H. HANQUET.