

**RAADGEVENDE
INTERPARLEMENTAIRE
BENELUXRAAD**

16 oktober 2006

WERKGROEP

«Benelux na 2010»

TWEEDE RAPPORT

VAN DE SUBGROEP «INSTELLINGEN»

Het hiernavolgende rapport is op 16 oktober 2006 goedgekeurd door de subgroep «Instellingen» en overgezonden aan de werkgroep «Benelux na 2010» en aan het Permanent Comité van de Beneluxraad.

¹ Samenstelling van de subgroep:
– de heer Eigeman (voorzitter), mevrouw Cahay en de heer Lebrun/
van politieke zijde;
– de heer Clément/*van ambtelijke zijde.*

**CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE
CONSULTATIF
DE BENELUX**

16 octobre 2006

GROUPE DE TRAVAIL

«Le Benelux après 2010»

DEUXIÈME RAPPORT

DU SOUS-GROUPE «INSTITUTIONS»

Le présent rapport a été approuvé le 16 octobre 2006 par le sous-groupe de travail «Institutions» et transmis au groupe de travail «Le Benelux après 2010» ainsi qu'au Comité Permanent du Conseil de Benelux.

¹ Composition du sous-groupe:
– M. Eigeman (président), Mme Cahay et M. Lebrun/*membres;*
– M. Clément/*administration.*

1. Door hun centrale ligging in West-Europa delen de drie Beneluxlanden veel belangen¹.

De sluiting op 3 februari 1958 van het **Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (BEU)** kan worden gezien als de kroon op het werk dat al gedurende de Tweede Wereldoorlog begon en dat heeft bestaan uit een voortdurend streven van de drie regeringen om de nationale economieën nader tot elkaar te brengen.²

Het BEU-verdrag werd gesloten voor een tijdvak van vijftig jaren en blijft vervolgens van kracht voor achtereenvolgende tijdvakken van 10 jaren tenzij één de Verdragsluitende Partijen één jaar voor de afloop van het lopende tijdvak de andere Verdragsluitende Partijen in kennis stelt van haar voornemen dit Verdrag te beëindigen. (De vijftigjarige termijn begon te lopen vanaf 1 november 1960 - de inwerkingtreding van het verdrag - en vervalt dus op 31 oktober 2010).

De primaire economische doelstellingen van het BEU-verdrag zijn te smal geworden en grotendeels overgenomen *respectievelijk* verwezenlijkt door de EG / EU. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de gemeenschappelijke handelspolitiek, het gemeenschappelijk beleid inzake buitenlandse handel met daarbij de toltarieven of de wisselkoersen (art. 10 en 12 van het BEU-verdrag) die deel uitmaken van het EU-huishouden. Weliswaar bepalen art. 1 en 8 van het BEU-verdrag dat de Unie niet alleen de coördinatie van het economische en financiële beleid met zich mede brengt, maar ook deze van het sociale beleid.

Gaandeweg richtte de Benelux zich ook op nieuwe beleidsterreinen zoals milieu, ruimtelijke ordening en grensoverschrijdende samenwerking. O.m. volgende nieuwe taken werden recent aan het takenpakket toegevoegd: samenwerking op het

1. En raison de leur situation centrale en Europe de l'Ouest, les trois pays du Benelux ont de nombreux intérêts communs¹.

La conclusion, le 3 février 1958, du **Traité instituant l'Union Economique Benelux (UEB)** peut être considérée comme le point d'orgue d'un processus amorcé au cours de la seconde guerre mondiale et qui a vu les trois gouvernements œuvrer inlassablement au rapprochement des économies nationales².

Le Traité UEB a été conclu pour une période de cinquante ans, le Traité UEB a été et restera ensuite en vigueur pour des termes successifs de dix ans, à moins qu'une des Hautes Parties contractantes informe les autres de son intention d'y mettre fin. (La période de cinquante ans a pris cours le 1er novembre 1960 – date de l'entrée en vigueur du traité – et prendra donc fin le 31 octobre 2010).

Les objectifs économiques primaires de l'UEB sont devenus trop étriqués ou ont été en grande partie repris ou réalisés par la CE/UE. C'est par exemple le cas de la politique commerciale commune, de la politique commune en matière de commerce extérieur, avec les tarifs douaniers et les cours de change (art. 10 et 12 du Traité UEB) qui font partie de l'économie de l'UE. Les articles 1 et 8 du traité UEB disposent certes que l'Union entraîne la coordination non seulement de la politique économique et financière mais encore de la politique sociale.

Le Benelux s'est progressivement ouvert à de nouveaux domaines politiques, tels l'environnement, l'aménagement du territoire et la coopération transfrontalière. Les tâches ci-après, notamment, ont récemment été ajoutées: la coopération

¹ De samenvoeging van de drie Beneluxlanden in de eerste decennia van de 19^{de} eeuw was te kort om de drie Staten tot een natie te doen versmelten.

² "Interne spanningen in België hebben de Benelux geremd. De grote meerderheid van de inwoners der Benelux is Nederlandstalig. Door veel Franstalige Belgen werd de Benelux-samenwerking als bedreigend gezien." (H.G. Schermers en H.A.H. Audretsch, "De instellingen van de Benelux", in: "Benelux in de kijker. 50 jaar samenwerking", Lannoo, Tielt, 1994, p.150).

¹ La réunion des trois pays du Benelux au cours des premières décennies du 19^e siècle fut trop fugace que pour faire des trois Etats une nation.

² "Des tensions internes à la Belgique ont freiné le Benelux. La grande majorité des habitants du Benelux sont néerlandophones. De nombreux Belges francophones considéraient la coopération Benelux comme une menace." (H.G. Schermers en H.A.H. Audretsch, "De instellingen van de Benelux", in: "Benelux in de kijker. 50 jaar samenwerking", Lannoo, Tielt, 1994, p.150).

gebied van de bestrijding van de grootschalige grensoverschrijdende belastingfraude, het drugsbeleid, de versterkte politiewerking, de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de dringende medische hulpverlening, ...

Het gewoon opzeggen van elke verdere samenwerking is dus zeker geen optie en het volstaat ook niet andermaal het Benelux-takenpakket *informeel* te herijken, zoals dat geschiedde op grond van het rapport «*De Benelux opnieuw bezien*» van het Comité van Wijzen van 20.12.1994³.

2. Een stilzwijgende verlenging van het BEU-verdrag voorkomt dat een juridische leemte ontstaat, wanneer de vijftigjarige periode reeds verstreken zou zijn voor de inwerkingtreding van een nieuw verdrag of van een aanvullend protocol.

Alleen een stilzwijgende voortzetting van het BEU-verdrag van 1958 ervan volstaat echter niet en is zelfs onmogelijk voor België. De verdragssluitende partijen en de vertegenwoordiging in de verschillende organen van de unie dienen formeel te worden aangepast.

Op grond van de Belgische Staatshervorming:

dans le domaine de la lutte contre la fraude fiscale transfrontalière à grande échelle, la politique en matière de drogue, la coopération policière renforcée, la coopération transfrontalière dans le domaine de l'aide médicale urgente, ...

L'abandon pur et simple de toute coopération ultérieure ne constitue pas une option envisageable, cependant qu'il ne suffit pas de redéfinir une fois encore *de manière informelle* les tâches du Benelux comme ce fut le cas précédemment, sur la base du rapport «*Le Benelux sous un jour nouveau*» du Groupe de Réflexion du 20.12.1994³.

2. Une prorogation tacite du Traité UEB permet d'éviter l'apparition d'un vide juridique dans l'hypothèse où la période de cinquante années serait déjà arrivée à expiration avant l'entrée en vigueur d'un nouveau traité ou d'un protocole complémentaire.

La seule prorogation tacite du Traité UEB de 1958 ne suffit pas et est même inenvisageable pour la Belgique. Les parties contractantes et la représentation dans les différents organes de l'union demandent une adaptation formelle.

Sur la base de la réforme de l'Etat belge,

³ In aansluiting op het rapport van het Comité van Wijzen, ging het Comité van Ministers er in 1995 van uit dat een herstructurering en herijking "zonder verdragwijziging kunnen plaatsvinden (...) De ontwikkeling zelf van de samenwerking door de decennia heen bewijst de grote flexibiliteit van het institutionele kader". (Zie ook: "De toekomst van de Benelux en de herziening van de Benelux-verdragen", verslag namens de commissie voor Buitenlandse Vraagstukken uitgebracht door mevr. P. Cahay, Doc Interparlementaire Raad (IPR) 743/1, 16.03.2006, p.19).

³ A la suite du rapport du Groupe de Réflexion, le Comité de ministres a estimé en 1995 que la restructuration et la redéfinition des tâches pouvait se faire sans révision des traités et que le développement même de la coopération au fil des décennies était la preuve de la grande flexibilité du cadre institutionnel. (Voir également: "L'avenir du Benelux et la révision des traités Benelux", rapport fait au nom de la commission des Problèmes extérieurs par Mme P. Cahay, Doc Conseil Interparlementaire (CIP) 743/1, 16.03.2006, p.19).

2.1. «zijn de *Gemeenschappen* en *Gewesten* bevoegd om de internationale samenwerking te regelen⁴, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn» (GW, art. 167);

2.2. is het BEU-verdrag een «gemengd verdrag» dat slaat op materies waarvoor de federale overheid en /of gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn. Deze materies kunnen onderverdeeld worden in 4 categorieën:

- geheel binnen de federale bevoegdheid (bijvoorbeeld justitie en consumentenbeleid) ;
- hoofdzakelijk onder federale bevoegdheid (bijvoorbeeld volksgezondheid en energie);
- hoofdzakelijk de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten (industrie en research);
- geheel onder de bevoegdheid van de gemeenschappen of de gewesten (bijvoorbeeld cultuur, onderwijs, huisvesting, visserij);

2.3. nemen de vertegenwoordigers van de federale overheid én van de gemeenschappen en gewesten op voet van gelijkheid deel aan de onderhandelingen, ondertekenen zij het verdrag en leggen het ter goedkeuring voor aan hun parlementen; de onderhandelingen worden weliswaar gevoerd onder de coördinerende leiding van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken.

⁴ Het is wellicht niet overbodig hier te herinneren aan de basisbeginselen van het Belgisch federalisme:

- een bevoegdheidsverdeling die hoofdzakelijk steunt op de regel van de exclusieve bevoegdheden (in tegenstelling tot concurrerende bevoegdheden);
- de gelijkheid, binnen de rechtsorde, van de drie niveaus (federatie, gemeenschap, gewest), wat betekent dat er tussen hen geen hiërarchie bestaat;
- het feit dat de federale staat bestaat uit twee soorten gefedereerde entiteiten: de Gemeenschappen en de Gewesten;
- de asymmetrische structuur: de organen van de Vlaamse Gemeenschap oefenen, binnen het Vlaamse Gewest, ook de gewestbevoegdheden uit; terwijl de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest twee onderscheiden instellingen zijn, maar de Franse Gemeenschap heeft de uitoefening van sommige bevoegdheden overgedragen aan het Waalse Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie (Brussel);
- de interne bevoegdheidsverdeling wordt doorgetrokken op het internationale vlak.

2.1. «les *Communautés* et les *Régions* sont compétentes pour régler la coopération internationale⁴, en ce comprise la conclusion de traités, pour les matières pour lesquelles elles sont compétentes de par la Constitution ou en vertu de celle-ci» (Const., art. 167);

2.2. le traité UEB est un «traité mixte» qui porte sur des matières qui relèvent de la compétence du pouvoir fédéral et/ou des Communautés et des Régions. Ces matières peuvent être subdivisées en 4 catégories:

- compétence entièrement fédérale (par exemple la justice et la politique de la consommation)
- compétence essentiellement fédérale (par exemple la santé publique et l'énergie)
- compétence essentiellement communautaire ou régionale (industrie et recherche);
- compétence entièrement communautaire ou régionale (par exemple la culture, l'enseignement, le logement, la pêche);

2.3. les représentants du pouvoir fédéral et des Communautés et des Régions participent sur pied d'égalité aux négociations, signent le traité et le soumettent à leur parlement pour approbation; les négociations sont toutefois menées sous la conduite coordinatrice du Service public fédéral Affaires étrangères.

⁴ Sans doute n'est-il pas superflu de rappeler ici les principes de base qui sous-tendent le fédéralisme en Belgique:

- une répartition des compétences essentiellement fondée sur la règle des compétences exclusives (par opposition aux compétences concurrentielles);
- l'égalité des trois niveaux (fédération, communauté, région) dans l'ordre juridique, ce qui signifie qu'il n'y a pas de hiérarchie entre eux;
- l'Etat fédéral est constitué de deux types d'entités fédérées: les Communautés et les Régions;
- la structure asymétrique: les organes de la Communauté flamande exercent également, au sein de la Région flamande, les compétences régionales; la Communauté française et la Région wallonne, en revanche, sont deux institutions distinctes mais la Communauté française a délégué certaines compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (Bruxelles);
- la répartition interne des compétences est prolongée au plan international.

Het sluiten van een nieuw raamverdrag met een naamverandering (*Benelux* i.p.v. *Benelux Economische Unie*?) en alleen maar formele aanpassingen omwille van de hoger aangehaalde institutionele redenen (de Belgische Staatshervorming) volstaat uiteraard ook niet. Bij de herziening van het BEU-verdrag dienen de hiernavolgende voorwaarden *respectievelijk* overwegingen in acht te worden genomen.

3. Een herziening van het BEU-verdrag vereist ook een herziening van de instellingsovereenkomst van 5 november 1955 van de **Interparlementaire Beneluxraad** die (nadien) overigens eveneens een instelling is (geworden) van de BEU (art. 15 BEU-verdrag).

Belangrijk is het feit dat de Interparlementaire Beneluxraad destijds betrokken wilde worden en is geworden bij het *ontwerp* BEU-verdrag. Echter, zo lieten de regeringen toen weten dat de nadruk op het *raadgevend* karakter diende te worden gelegd.

De Instellingsovereenkomst van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad is voor onbepaalde tijd gesloten maar kan door één der drie Regeringen worden opgezegd te allen tijde met inachtneming van een opzeggingstermijn van zes maanden.

Door een herziening van deze instellingsovereenkomst dient de garantie te worden geboden dat op de nieuwe Benelux voldoende parlementaire controle zal bestaan (ontstaan).

4. *Eenzijds*, dient men bij de herziening van het BEU-verdrag uiteraard rekening te houden met de nieuwe EU-context en dubbel gebruik te vermijden. Hetzelfde geldt t.a.v. andere enigszins met Benelux vergelijkbare samenwerkingsverbanden: SarLorLux en IPR (Lotharingen, Luxemburg, Rijnland-Palts, Saar en Wallonië).

Anderzijds, mag niet uit het oog worden verloren dat de drie landen in Benelux-verband genieten van een door het EG-verdrag gedoogde laboratoriumfunctie: «*De bepalingen van het EG-verdrag vormen geen beletsel voor het bestaan en het voltooiën van de Benelux...*»(art.306). Buiten de BLEU (Belgisch-Luxemburgse Economische

La conclusion d'un nouveau traité-cadre accompagnée d'un changement de dénomination (*Benelux* et non plus *Union Economique Benelux*?) ainsi que de modifications purement formelles pour les raisons institutionnelles (la réforme de l'Etat belge) évoquées ci-dessus est bien entendu tout aussi insuffisante. Dans l'hypothèse d'une révision du traité UEB, il y a lieu de tenir compte des conditions et considérations suivantes.

3. La révision du traité UEB requiert également celle de la convention du 5 novembre 1955 instituant le **Conseil Interparlementaire de Benelux** qui est également (devenu ultérieurement) une institution de l'UEB (art. 15, traité UEB).

Point important, le Conseil Interparlementaire de Benelux a jadis voulu être associé – et l'a été – *au projet de traité UEB*. Les gouvernements ont toutefois indiqué qu'il convenait de mettre l'accent sur le caractère *consultatif* du Conseil.

La convention qui institue le Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux a été conclue pour une durée indéterminée mais peut être dénoncée à tout moment par l'un des trois gouvernements moyennant un préavis de six mois.

Grâce à une révision de cette convention d'institution, il faut disposer de la garantie que le nouveau Benelux fera l'objet d'un contrôle parlementaire suffisant.

4. *D'une part*, il faut tenir compte, lors de la révision du traité UEB, du nouveau contexte de l'UE et éviter les doublets. Il en va de même pour d'autres structures de coopération comparables au Benelux: SarLorLux et IPR (Lotharingie, Luxembourg, Rhénanie-Palatinat, Sarre et Wallonie).

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que les trois pays jouissent dans le cadre du Benelux d'une fonction de laboratoire admise en vertu du traité CE: «*Les dispositions du traité CE ne font pas obstacle à l'existence ni à l'accomplissement du Benelux*» (art.306). Cette fonction de laboratoire admise par le traité CE n'existe pas pour la

Unie), is er voor bilaterale samenwerking daarentegen geen in het EU-verdrag gedoogde laboratoriumfunctie.

M.a.w. in beginsel kan een Benelux – *nieuwe stijl* een toegevoegde waarde hebben t.a.v. de samenwerking in EU-verband en t.a.v. bilaterale overlegstructuren (bijvoorbeeld tussen Nederland en Vlaanderen en tussen het Groothertogdom Luxemburg en Wallonië).

De Benelux-realisaties hebben trouwens vaak model gestaan voor Europese ontwikkelingen. Men kan zelfs stellen dat de Benelux vaak slachtoffer was van zijn eigen succes. *Schengen* is daar een goed voorbeeld van: gestart met vijf landen (Benelux, Frankrijk en Duitsland), nam het aantal deelnemende landen stelselmatig toe en in 1999 werd het Schengen-acquis overgenomen door de Europese Raad. Maar, intussen is er dan weer het Benelux-verdrag inzake grensoverschrijdend politieel optreden van 8 juni 2004, dat o.m. voorziet in een uitbreiding van de regeling m.b.t. verbinbindingsofficieren vervat in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. En vandaag zijn de Beneluxlanden ook de motor voor *Euro Contrôle Route* waaraan reeds een tiental landen deelnemen.

5. De nieuwe Benelux wordt gegrondvest op **het subsidiariteitsbeginsel**.

Er wordt vanuit Benelux opgetreden wanneer de doelstellingen van het overwogen optreden niet of nog niet door de EU kunnen worden verwezenlijkt en / of niet of niet voldoende door elk van de drie lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt en derhalve beter in Benelux-verband of bilateraal (op grond van een Benelux-kaderovereenkomst of -afpraak) kunnen worden bereikt. Men kan aldus spreken van bestuur geënt op het politiek principe van *verticale subsidiariteit*.

Maar, evenmin mag de fictie in stand worden gehouden dat de overheid de oplossing biedt voor alle problemen. De overheid moet ook vertrouwen stellen in privé-initiatieven. Dit is *horizontale subsidiariteit*. (Aldus werd bijvoorbeeld een aanvullend protocol opgesteld om de Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking onder bepaalde voorwaarden te verruimen tot privaatrechtelijke rechtspersonen).

coopération bilatérale, en dehors de l'UEBL (Union Economique Belgo-Luxembourgeoise).

Autrement dit, un Benelux *nouveau style* peut en principe apporter une plus-value au regard de la coopération au sein de l'UE et de structures de concertation bilatérales (par exemple entre les Pays-Bas et la Flandre et entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Wallonie).

Les réalisations dans le cadre du Benelux ont d'ailleurs souvent servi de modèle pour des développements en Europe. On peut même dire que le Benelux a souvent été la victime de son propre succès. *Schengen* en constitue une bonne illustration: de cinq initialement (Benelux, France et Allemagne), le nombre de pays participants a continuellement évolué jusqu'à la reprise de l'acquis de Schengen en 1999 par le Conseil européen. Entre temps, toutefois, il y a eu le traité relatif à l'intervention policière transfrontalière du 8 juin 2004 qui prévoit notamment l'élargissement de la réglementation relative aux officiers de liaison au sens de la convention de mise en oeuvre de Schengen. Et aujourd'hui, les pays du Benelux sont aussi les moteurs de *Euro Contrôle Route* auquel participe déjà une dizaine de pays.

5. Le nouveau Benelux repose sur le **principe de subsidiarité**.

Le Benelux intervient lorsque les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas (ou pas encore) être réalisés, ou pas suffisamment, par l'UE et/ou ne peuvent l'être par chacun des trois Etats membres au niveau central, régional ou local, de sorte qu'ils gagnent à l'être dans le cadre du Benelux ou bilatéralement (sur la base d'une convention-cadre ou d'un accord-cadre Benelux). On peut donc parler d'une administration fondée sur le principe politique de la *subsidiarité verticale*.

Mais il ne faut pas davantage entretenir la fiction selon laquelle les pouvoirs publics sont en mesure d'apporter une solution à tous les problèmes. Les pouvoirs publics doivent également faire confiance à l'initiative privée. Il s'agit-là de la *subsidiarité horizontale*. (Ainsi, un protocole additionnel tend à étendre, sous certaines conditions, la Convention Benelux en matière de coopération transfrontalière à des personnes de droit privé).

6. «Parallel aan de ontwikkeling van een Europese Unie voltrekt zich een renaissance van de regio's, die in veel opzichten meer natuurlijke referentiepunten vormen dan het uitdijende Europa»⁵.

De regionalisering is over de volle breedte van Europa onomkeerbaar gaande.

De *nieuwe* Benelux moet in acht nemen dat de Europese integratie gepaard ging / gaat met de regionalisering (& multi-level governance) en dat de Belgische grondwettelijke ervaringen (gewesten met wetgevende bevoegdheden) in dit opzicht een belangrijke laboratoriumtest zijn.

De doorbraak van de regio's in het Europese beslissingsproces heeft zich voorgedaan in het Verdrag van Maastricht (1992)⁶:

- het beginsel van de subsidiariteit wordt ingebouwd in het Verdrag;
- oprichting van het Comité van de Regio's⁷;
- de regio's kunnen voortaan, in bepaalde gevallen, mee optreden in de EU-Raad van Ministers⁸.

⁵ J.-P. BALKENENDE, minister-president, "Algemene beschouwingen over de Vlaams-Nederlandse samenwerking", in: J. de GROOF, T. HAGEN & A. SCHRAMME, "Gedrag na Verdrag. Balans en toekomst van de samenwerking Nederland – Vlaanderen", Davidsfonds, Leuven, 2004, p. 17.

⁶ De ratificatie van het verdrag van Maastricht vergde een wijziging van de Duitse grondwet en daarin hadden de *Länder* via de *Bundesrat* inspraak. Ze dreigden er mee de grondwetwijziging te blokkeren als de federale overheid geen rekening hield met hun grieven. Er werden vier grote eisen naar voor geschoven: (1) de vraag om het subsidiariteitsbeginsel in het verdrag op te nemen; (2) het verzoek om toegang te hebben tot de Raad als er materies besproken worden die onder de regionale bevoegdheden vallen; (3) de oprichting van een nieuwe instelling, bestaande uit regionale vertegenwoordigers; (4) rechtstreekse toegang voor de regio's tot het Europese Hof van Justitie.

⁷ Ingevolge zijn beperkte raadgevingstaak heeft het Comité van de Regio's zich (nog) niet kunnen opwerken tot een invloedrijke partner in het multi-level besluitvormingsproces van de Europese Unie.

⁸ Voor 1993 hadden de Gewesten wegens de formulering van art. 146 van het Verdrag van Rome geen rechtstreekse toegang tot de Raad van Ministers: «De Raad bestaat uit vertegenwoordigers van de Lidstaten. Iedere regering vaardigt een van haar leden af». Het herziene artikel stelt dat «De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden». Dit betekent dat België in de Raad kan worden vertegenwoordigd door een gemeenschaps- of gewestminister, die geen lid is van de Federale Regering. De modaliteiten voor dergelijke afvaardiging zijn voor België vastgelegd in twee samenwerkingsakkoorden tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten (van 8 maart 1994).

6. Parallèlement au développement d'une Union européenne, on observe une renaissance des régions qui, à maints égards, offrent davantage de points de référence naturels que l'Europe en expansion⁵.

La régionalisation s'opère de manière irréversible dans toute l'Europe.

Le *nouveau* Benelux ne doit pas perdre de vue que l'intégration européenne s'est accompagnée/ s'accompagne de la régionalisation (& de la multi-level governance) et que les expériences constitutionnelles de la Belgique (avec ses régions dotées de compétences législatives) revêtent à cet égard une importante valeur de test.

La percée des régions dans le processus décisionnel européen s'est produite avec le traité de Maastricht (1992)⁶:

- inscription du principe de la subsidiarité dans le Traité;
- création du Comité des Régions⁷;
- les régions peuvent désormais être représentées, dans certains cas, au Conseil de Ministres de l'UE⁸.

⁵ J.-P. BALKENENDE, ministre-président, "Algemene beschouwingen over de Vlaams-Nederlandse samenwerking", in: J. de GROOF, T. HAGEN & A. SCHRAMME, "Gedrag na Verdrag. Balans en toekomst van de samenwerking Nederland – Vlaanderen", Davidsfonds, Leuven, 2004, p. 17.

⁶ La ratification du traité de Maastricht a requis une modification de la Constitution de l'Allemagne à propos de laquelle les *Länder* ont eu voix au chapitre par l'entremise du *Bundesrat*. Ils ont menacé de bloquer la révision de la Constitution si le pouvoir fédéral ne tenait pas compte de leurs griefs. Quatre exigences majeures ont été formulées: (1) la demande d'inscrire le principe de subsidiarité dans le traité; (2) la demande d'avoir accès au Conseil lorsque celui examine des matières qui ressortissent aux compétences régionales; (3) la création d'une nouvelle institution constituée de représentants régionaux; (4) l'accès direct des régions à la Cour européenne de Justice.

⁷ En raison de sa compétence d'avis restreinte, le Comité des Régions n'a pas (encore) su s'imposer comme un partenaire influent dans le cadre du processus décisionnel multi-level de l'Union européenne.

⁸ Avant 1993, les Régions n'avaient pas d'accès direct au Conseil des ministres, en raison de la formulation de l'art. 146 du Traité de Rome : « Le Conseil est formé par les représentants des Etats membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres. ». L'article révisé dispose : « le Conseil est formé par un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre. ». Cela signifie que la Belgique peut être représentée au Conseil par un ministre communautaire ou régional qui n'est pas membre du gouvernement fédéral. Les modalités d'une telle délégation ont été arrêtées pour la Belgique dans deux accords de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions (du 8 mars 1994).

Er zijn globaal twee categorieën regio's: regio's met door de Staat gedelegeerde taken en bevoegdheden, en regio's met autonome taken en wetgevende bevoegdheden.⁹

Regio's met wetgevende bevoegdheden blijven in de vertegenwoordiging van de regio's in de Ministerraad het meest probate middel voor regionale belangenbehartiging in de EU zien. De toepassing van deze formule hangt evenwel af van het interne recht van elke lidstaat.

7. Bilaterale samenwerking buiten Benelux blijft ook belangrijk.

Sinds 1990 sloten Vlaanderen en Nederland bijvoorbeeld 9 verdragen en 18 andere akkoorden, MOU's (Memorandum of Understanding) of intentieverklaringen. Tien van deze documenten slaan op Onderwijs, 9 op Openbare Werken (vooral de Schelde¹⁰).¹¹

- Voor de materies van categorie I (geheel binnen de federale bevoegdheid) wordt België vertegenwoordigd door een federale minister.
 - Voor categorie II (hoofdzakelijk onder de federale bevoegdheid) wordt België vertegenwoordigd door een federale minister, die wordt bijgestaan door een minister – assessor van een Gemeenschap of een Gewest (die geen stemrecht heeft).
 - Voor categorie III (hoofdzakelijk de bevoegdheid van de Gemeenschappen of de Gewesten) wordt België vertegenwoordigd door een Gemeenschaps- of Gewestminister, die wordt bijgestaan door een federale minister – assessor (die geen stemrecht heeft).
 - Voor categorie IV (geheel onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen of de Gewesten) wordt België vertegenwoordigd door een Gemeenschaps- of Gewestminister,
 - Voor elk van de categorieën II, III en IV is voor de ministers en assessoren een beurtrol ingesteld.
- De Belgische standpunten worden voorbereid in de zgn. "Europese coördinatie". Vóór ieder bijeenkomst van de Raad wordt dit overleg georganiseerd. Beslissingen betreffende het Belgische standpunt kunnen uitsluitend genomen worden bij consensus.

⁹ Beide categorieën kennen verscheidene varianten: Länder, kantons, deelstaten, provincies, stadsprovincies, gewesten. In het Verdrag van Maastricht zijn gemakshalve alle regio's door elkaar gehusseld, met daarbij nog een scheutje "lokale lichamen" (gemeenten).

¹⁰ De verdieping van de uitdieping van de Westerschelde en de kwaliteit van het Maaswater, een dossier met verregaande economische en ecologische impact waarbij Vlaanderen, Wallonië en Nederland waren betrokken, sleepte lang aan. Uiteindelijk werd een akkoord bereikt over de uitdieping van de Westerschelde in ruil voor een betere kwaliteit van het Maaswater. Het verdrag van Helsinki van 1992 schonk het juiste, multilaterale kader voor de onderhandelingen over de waterkwaliteit. (Zie: J. de Groof, T. Hagen en A. Schramme, "Gedrag na Verdrag. Balans en toekomst van de samenwerking Nederland – Vlaanderen", Davidsfonds, Leuven, 2004, p. 199, 253 & 257.

On distingue globalement deux catégories de régions: les régions dotées de tâches et de compétences déléguées par l'Etat et les régions dotées de tâches et de compétences législatives autonomes.⁹

Les régions dotées de compétences législatives considèrent toujours la représentation des régions au Conseil de Ministres comme le meilleur moyen de défendre les intérêts régionaux au sein de l'UE. L'application de cette formule dépend toutefois du droit interne de chaque Etat membre.

7. La coopération bilatérale en dehors du Benelux reste également importante.

Ainsi, depuis 1999, la Flandre et les Pays-Bas ont conclu ou approuvé 9 traités et 18 autres accords, MOU (Memorandum of Understanding) ou déclarations d'intention. Dix de ces documents ont trait à l'enseignement et 9 aux Travaux publics (principalement l'Escaut¹⁰).¹¹

- Pour les matières de la catégorie I (compétence entièrement fédérale), la Belgique est représentée par un ministre fédéral.
 - Pour la catégorie II (compétence essentiellement fédérale) la Belgique est représentée par un ministre fédéral assisté par un ministre-asseur d'une Communauté ou d'une Région (sans droit de vote).
 - Pour la catégorie III (compétence essentiellement communautaire ou régionale) la Belgique est représentée par un ministre communautaire ou régional assisté par un ministre-asseur fédéral (sans droit de vote).
 - Pour la catégorie IV (compétence entièrement communautaire ou régionale) la Belgique est représentée par un ministre communautaire ou régional.
 - Pour chacune des catégories II, III en IV, un tour de rôle a été institué pour les ministres et les assesseurs.
- Les points de vue adoptés par la Belgique sont préparés au sein de la "Coordination européenne". Cette concertation est organisée avant chaque réunion du Conseil. Les décisions relatives au point de vue de la Belgique ne se prennent que par consensus.

⁹ Les deux catégories connaissent des variantes: Länder, cantons, Etats fédérés, provinces, villes-provincies, régions. Par souci de facilité, toutes les régions ainsi qu'un zeste de "corps locaux" (communes) sont considérés indistinctement dans le Traité de Maastricht.

¹⁰ L'approfondissement du creusement de l'Escaut occidental et la qualité des eaux de la Meuse, un dossier aux conséquences économiques et écologiques importantes auquel ont été associés la Flandre, la Wallonie et les Pays-Bas, est resté longtemps en souffrance. Un accord a finalement été obtenu à propos de l'approfondissement de l'Escaut occidental en échange d'une amélioration de la qualité des eaux de la Meuse. Le traité d'Helsinki de 1992 offrait le cadre multilatéral approprié pour les négociations sur la qualité des eaux. (Voir: J. de Groof, T. Hagen en A. Schramme, "Gedrag na Verdrag. Balans en toekomst van de samenwerking Nederland – Vlaanderen", Davidsfonds, Leuven, 2004, p. 199, 253 & 257.

Voor Vlaanderen en Nederland hebben de Nederlandse Taalunie (1980) en het Vlaams-Nederlands Cultureel Verdrag (1995) de culturele samenwerking overgenomen. Laatstgenoemd verdrag is een raamverdrag en daardoor veel algemener dan het oude Belgisch-Nederlandse Cultureel Akkoord (1946). Overeenkomstig art. 1 van het Vlaams-Nederlands Cultureel Verdrag, werken beide landen samen op het gebied van «cultuur, onderwijs, wetenschappen en welzijn». Dat laatste terrein is overigens nieuw. Door Arthur Jansen Adviesbureau en het Verwey-Jonker Instituut werd in 2003 een inventaris opgemaakt van de bestaande samenwerkingsverbanden tussen Vlaanderen en Nederland in de welzijnssector.

Vanuit Vlaanderen gaan ook vaak stemmen op om het nogal onoverzichtelijke netwerk van de bestaande Vlaams-Nederlandse verdragen en afspraken (waaronder het Taalunieverdrag en het Cultureel Verdrag) te vervangen door een algemeen Nederlands-Vlaams samenwerkingsverdrag. Meteen rijst dan ook de vraag wat door de Nederlands-Vlaamse samenwerking (en andere bilaterale samenwerking) reeds is losgemaakt en nog kan / zal worden losgemaakt uit het samenwerkingsverband van de Benelux.

Hoe dan ook, een dergelijk overkoepelend Vlaams – Nederlands verdrag kan een aan de Belgische staatsstructuur aangepaste Benelux nochtans niet vervangen. Verschillende van de thans in Benelux-verband behandelde materies zijn binnen de bestaande Belgische staatsstructuur «federale» of «gemengde» bevoegdheden.

¹¹ Vlaamse verzoeken tot samenwerking werden nogal eens afgewezen omdat Nederland, gelet op de Belgische communautaire problematiek, zich niet wenste te bemoeien met de binnenlandse aangelegenheden van een bevriende natie. Eind 1993, zette de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans aan het Nederlandse politieke en ambtelijke milieu helder uiteen hoe België functioneerde en hoe zelfstandig Gemeenschappen en Gewesten zijn in *foro externo*. Zie: "De nieuwe bestuurlijke verhoudingen in België en de betrekkingen met Nederland", Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 17.11.1993, Doc Tweede Kamer der Staten-Generaal, nr. 23536/1.

Pour la Flandre et les Pays-Bas, la Nederlandse Taalunie (1980) et le Traité culturel entre la Flandre et les Pays-Bas (1995) ont repris la coopération culturelle. Ledit traité est un traité-cadre beaucoup plus général que l'ancien accord culturel belgo-néerlandais (1946). Conformément à l'article 1er du Traité culturel entre la Flandre et les Pays-Bas, les deux pays coopèrent dans le domaine «de la culture, de l'enseignement, des sciences et du bien-être». Ce dernier domaine est d'ailleurs nouveau. Le bureau de consultants Arthur Jansen et l'Institut Verwey-Jonker ont réalisé en 2003 l'inventaire des structures de coopération existant entre la Flandre et les Pays-Bas dans le secteur du bien-être.

Des voix s'élèvent fréquemment en Flandre pour demander de remplacer le réseau assez opaque des traités et des accords existant entre la Flandre et les Pays-Bas (dont le Taalunieverdrag et le traité culturel) par un traité de coopération général. D'emblée se pose alors la question de savoir quelles parties de la coopération entre la Flandre et les Pays-Bas (et les autres formes de coopération bilatérale) a déjà retranché et pourra encore retrancher de la structure de coopération Benelux.

Quoi qu'il en soit, un traité faitier entre la Flandre et les Pays-Bas ne peut remplacer un Benelux adapté à la structure de l'Etat belge. Plusieurs matières actuellement traitées au niveau du Benelux constituent dans le cadre de la structure fédérale de la Belgique des compétences « fédérales » ou « mixtes ».

¹¹ Des demandes flamandes en faveur de la coopération ont souvent été rejetées parce que les Pays-Bas ne souhaitent pas, vu le problème communautaire de la Belgique, s'immiscer dans les affaires intérieures d'une nation amie. Fin 1993, le ministre néerlandais des Affaires étrangères, M. Kooijmans, a très clairement expliqué aux milieux politique et administratif néerlandais comment fonctionnait la Belgique et à quel point les Communautés et les Régions étaient autonomes dans le *foro externo*. Voir: "De nieuwe bestuurlijke verhoudingen in België en de betrekkingen met Nederland", Lettre du ministre des Affaires étrangères, 17.11.1993, Doc Deuxième Chambre des Etats Généraux, n° 23536/1.

Het genoemde welzijnsbeleid¹² wordt aan Vlaamse zijde overigens ook continu beïnvloed door de federale bevoegdheden op het vlak van sociale zekerheid en gezondheidszorg. M.a.w. een overkoepelend Nederlands-Vlaams samenwerkingsverdrag en de Benelux-samenwerking kunnen in mekaar verlengde liggen. Samenwerking vanuit een eerste kring kan nuttig aangevuld worden naar andere uitdeinende cirkels.

8. Zoals reeds gezegd, zijn de primaire economische doelstellingen van het BEU-verdrag te smal geworden en grotendeels overgenomen respectievelijk verwezenlijkt door de EG.

Een recente belangrijke verwezenlijking op dat vlak is nochtans het Benelux-verdrag inzake intellectuele eigendom van 2005 (zie ook hierna).

Benelux behoudt daarenboven zijn roeping van belangrijke «economische belangengemeenschap». Bijvoorbeeld de vijf grootste BNL-zeehavens samen vertegenwoordigen in Europa een marktaandeel van bijna 70%.

¹² De welzijnssector wordt in de drie Beneluxlanden geconfronteerd met gelijklopende maatschappelijke ontwikkelingen en problemen: vergrijzing van de bevolking, toevloed van migranten en inburgeringsproblemen, toenemende onveiligheidsgevoelens, verloeding van bepaalde stadsdelen, verschralling van de mantelzorg, jeugdwerkloosheid, verminderde kwaliteit van de leefomgeving

De invulling van het welzijnsbeleid is op sommige punten verschillend. Wat bijvoorbeeld de huisvesting betreft, verschilt Nederland sterk van België en Luxemburg en kunnen de Beneluxlanden ongetwijfeld ook van elkaar leren.

La politique du bien-être¹² susmentionnée est du reste continuellement influencée en Flandre par les compétences fédérales dans le domaine de la sécurité sociale et des soins de santé. En d'autres termes, un traité faitier entre la Flandre et les Pays-Bas et la coopération Benelux peuvent s'inscrire dans le prolongement l'un de l'autre. La coopération dans le cadre d'un premier cercle peut être utilement complétée vers d'autres cercles concentriques.

8. Ainsi qu'il a été dit, les objectifs économiques primaires du traité UEB sont devenus trop étirés et ont été dans une large mesure repris ou réalisés par la CE

Le traité Benelux concernant la propriété intellectuelle de 2005 constitue à cet égard une réalisation récente importante.

Le Benelux conserve par ailleurs sa vocation d'importante «communauté d'intérêts économiques». Ainsi, les cinq plus grands ports maritimes représentent ensemble en Europe une part de marché de près de 70 %.

¹³ Le secteur du bien-être est confronté dans les trois pays à des évolutions et des problèmes sociaux analogues: vieillissement de la population, afflux d'immigrés et difficultés d'intégration, sentiment croissant d'insécurité, dégradation de certains quartiers, réduction de l'aide médico-sociale, chômage des jeunes, perte de qualité du milieu de vie

Le contenu des politiques du bien-être diffère sur certains points. Ainsi, en ce qui concerne le logement, les Pays-Bas se distinguent sensiblement de la Belgique et du Luxembourg et les trois pays du Benelux peuvent assurément mettre à profit l'expérience des autres en la matière.

WONINGMARKTSECTOREN in percenten SECTEURS DU MARCHE DU LOGEMENT en pourcentages				
Land Pays	Eigenaar-bewoner Propriétaire-occupant	Particuliere verhuur Location particulière	Sociale huur Location sociale	Totaal huur Location totale
Met veel particuliere huur Avec une location particulière importante				
o Luxemburg/ Luxembourg	67	31	2	33
o België / Belgique	62	30	7	37
Met veel sociale huur Avec une location sociale importante				
o Nederland/ Pays-Bas	47	17	36	53

Maritime traffic in major ports in the Hamburg-Le Havre range (2005)

Port	Market Share 2005 (%)	Market Share 2000 (%)	Market Share 1990 (%)
Rotterdam	38,2	39,3	42,7
Antwerpen	16,5	15,9	15,1
Amsterdam	7,7	7,8	7,2
Zeebrugge	3,6	4,3	4,3
Gent	2,3	3,0	3,7

Bron: officiële havenstatistieken.

Source: statistiques portuaires officielles

9. Met het oog op een herijking van het takenpakket van Benelux en een verdragsrechtelijke verankering ervan in een nieuw Benelux-raamverdrag, is het zeer de vraag of en in hoeverre

9.1. de bundeling van de Benelux-activiteiten rond de hiernavolgende primaire aandachtpunten waartoe in 1995 op voorstel van het *Comité van Wijzen*¹³ door het Comité van Ministers en de Interparlementaire Raad werd beslist, nog kan worden gehandhaafd:

- politieke samenwerking en overleg omtrent Europese vraagstukken
- grensoverschrijdende samenwerking¹⁴
- interne markt en economische samenwerking
- cultuur, onderzoek, onderwijs en opleiding
- vrij verkeer van personen
- voorlichting, publicaties en statistieken;

9.2. de bevoegdheden van de Interparlementaire Raad zoals vastgelegd in art. 3 van zijn instellingsovereenkomst van 1955 kunnen worden gehandhaafd. De Interparlementaire Beneluxraad is weliswaar uitdrukkelijk een instelling van de BEU geworden (zie hoger: sub 3), maar zijn bevoegdheden op gebieden die niet van doen heb-

9. En vue de redéfinir l'ensemble des tâches du Benelux et de les ancrer au regard du droit des traités dans un nouveau traité-cadre Benelux, la question se pose de savoir si, et dans quelle mesure,

9.1. il est possible de maintenir le principe du recentrement des activités Benelux autour des axes prioritaires ci-après, décidé en 1995 sur la proposition du *Groupe de Réflexion*¹³ par le Comité de Ministres et le Conseil Interparlementaire:

- coopération politique et concertation sur les questions européennes
- coopération transfrontalière¹⁴
- marché intérieur et coopération économique
- culture, recherche, enseignement et formation
- libre circulation des personnes
- information, publications et statistiques;

9.2. les compétences du Conseil interparlementaire, telles qu'elles ont été définies à l'article 3 de la convention d'institution de 1955, peuvent être maintenues. Si le Conseil Interparlementaire de Benelux est certes devenu explicitement une institution de l'UEB (voir plus haut: point 3), le Traité UEB ne modifie en rien ses com-

¹³ In 1994 besloot het Comité van Ministers een *Comité van Wijzen* in te stellen, met als opdracht te adviseren over de toekomstige taakinvoering van de Benelux.

¹⁴ Europese financiële middelen komen bij diverse projecten in grensgebieden terecht via de Euregio's en sommige van deze Euregio's (Benelux Middengebied, Scheldemond) vallen onder de toepassing van de Benelux Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten.

¹³ En 1994, le Comité de Ministres a décidé d'instituer un *Groupe de réflexion* chargé de lui rendre des avis sur le contenu futur des tâches du Benelux.

¹⁴ Des moyens financiers européens bénéficient à des projets dans les régions frontalières par l'entremise des Eurégions, dont certaines (Région centrale du Benelux, embouchure de l'Escaut) relèvent de l'application de la convention Benelux en matière de coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales.

ben met een economische unie zijn door het BEU-verdrag ook onverlet. Aldus is de Interparlementaire Raad ook bevoegd inzake: de culturele toenadering tussen de drie Staten (zie ook hoger: sub 7), de samenwerking op het gebied van buitenlandse zaken en de éénmaking van het recht (art.3).

Voorts mag / kan men, met het oog op de herziening van het BEU-verdrag, niet veronachtzamen dat:

9.3. overeenkomstig art. 19 van dit BEU-verdrag, het Comité van Ministers aanvullende overeenkomsten heeft gesloten (zie bijvoorbeeld de Beneluxovereenkomst inzake Natuur- en Landschapsbescherming)¹⁵;

9.4. er, naast de Benelux-samenwerking tussen drie stichtende Staten, ook transversaal beschikkingen en overeenkomsten zijn ontstaan tussen één of meer staten, gewesten, decentrale en lokale overheden en zulks ook aan de buitengrenzen en met andere samenwerkingsverbanden.

Vier niveaus van samenwerking kunnen aldus worden onderscheiden:

- *infra-Benelux* (bijvoorbeeld in toepassing van de «Benelux Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten»¹⁶ die in 1991 in werking is getreden)

¹⁵ Die overeenkomsten, die verlengstukken vormen van het Unieverdrag, dienen weliswaar ter goedkeuring voorgelegd aan de parlementen in overeenstemming met de ratificatieprocedure die in elk van de partnerlanden geldt.

¹⁶ Deze Benelux-overeenkomst, die een nadere toepassing van de "Kaderovereenkomst GROS" van Madrid is, voorziet in een keuzemogelijkheid tussen drie verschillende vormen van samenwerking: de administratieve afspraak (de lichtste vorm), het grensoverschrijdend gemeenschappelijk orgaan (tweede vorm) en het grensoverschrijdend openbaar lichaam (de zwaarste vorm). Huidige toepassingen van de Benelux Overeenkomst GROS:

- o grensoverschrijdend openbaar lichaam: 4
- o gemeenschappelijk orgaan: 4
- o administratieve afspraak: 6.

pétences dans des domaines dépassant le cadre d'une union économique. Le Conseil Interparlementaire est donc également compétent en ce qui concerne le rapprochement culturel entre les trois Etats (voir également plus haut: point 7), la coopération dans le domaine de la politique extérieure et l'unification du droit (art.3).

Par ailleurs, en vue de la révision du traité UEB, il ne faut pas perdre de vue que:

9.3 conformément à l'article 19 du Traité UEB, le Comité de Ministres a conclu des conventions complémentaires (voir par exemple la convention Benelux relative à la protection de la nature et des paysages)¹⁵;

9.4. outre la coopération Benelux entre les trois Etats fondateurs, des dispositions et conventions transversales ont également vu le jour entre un ou plusieurs Etats, régions, autorités décentralisées et locales, également aux frontières extérieures, ainsi qu'avec d'autres structures de coopération.

On distingue quatre niveaux de coopération:

- *infra-Benelux* (par exemple en application de la «Convention Benelux en matière de coopération territoriale entre collectivités ou autorités territoriales»¹⁶ entrée en vigueur en 1991)

¹⁵ Ces conventions, qui constituent le prolongement du traité de l'Union doivent il est vrai être soumises à l'approbation des parlements, conformément à la procédure de ratification en vigueur dans chaque pays partenaire.

¹⁶ Cette convention Benelux, qui constitue une application plus avant de la convention-cadre COTRANS de Madrid, prévoit le choix entre trois formes différentes de coopération: l'accord administratif (la forme la plus légère), l'organe commun transfrontalier (deuxième forme) et l'organe public transfrontalier (la forme la plus lourde). Parmi les applications actuelles de la Convention Benelux COTRANS:

- o organe public transfrontalier: 4
- o organe commun: 4
- o accord administratif: 6.

- «Benelux+» / samenwerking aan de buitengrenzen¹⁷
- samenwerking met *andere landen en andere intergouvernementele structuren resp. samenwerkingsverbanden* (Baltische Assemblée, Noordse Raad, Visegrad)
- *politieke samenwerking en overleg.*

Aangewezen lijkt ten slotte dat Benelux ook eerder (of *veel meer*) een taak- en projectorganisatie wordt.

10. De politieke samenwerking vooral dan in EU-kader is zeer belangrijk, maar staat tot dusver buiten het Benelux-verdrag.

In een advies van 12 februari 1996, werd door de Interparlementaire Beneluxraad:

a. betreurd dat de *echte institutionalisering* van het bewindslidenoverleg - met name tussen de ministers van Buitenlandse Zaken vóór elke Raad van de Europese Unie – uiteindelijk niet in het vooruitzicht werd gesteld¹⁸;

b. aangedrongen op «*een door de bewindsliden goedgekeurde politieke verklaring* als basis voor beter gestructureerde gedachtewisselingen tussen het Comité van Ministers en de Beneluxraad.¹⁹ Ter plenaire zitting van december 2004, werd door de heer Van den Brande (christelijke fractie) gevraagd dat de voorzitter van het Comité van Ministers voortaan bij zijn aantreden een politieke prioriteitennota zou voorleggen aan het Beneluxparlement.

¹⁷ Inzake de grensoverschrijdende samenwerking aan de buitengrenzen stelde het *Comité van Wijzen* in 1994: «mogelijkheden tot grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland en Frankrijk moeten worden gezien». Daarbij kan o.m. gebruik gemaakt worden van de in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen *Overeenkomst van Madrid inzake GROS tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten*. Deze kaderovereenkomst houdt een inspanningsverplichting in voor Lid-Staten om deze vorm van samenwerking te bevorderen. (Zie de Nederlands-Duitse Overeenkomst GROS).

Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden kunnen ook door het secretariaat-generaal BEU worden begeleid: RSD, MHHAL,...

¹⁸ «De Benelux opnieuw bezien», Doc IPR 513/1, p. 14: «Een pragmatische aanpak volstaat niet volgens het Beneluxparlement: als belangengemeenschap heeft de Benelux nood aan overleg met een permanent of projectmatig karakter en met een vast knooppunt voor de coördinatie».

¹⁹ «De Benelux opnieuw bezien», Doc IPR 513/4, p. 3, 4 & 6.

- «Benelux+» / coopération aux frontières extérieures¹⁷

- coopération avec d'*autres pays et structures de coopération intergouvernementales* (Assemblée balte, Conseil nordique, Visegrad)

- *coopération et concertation politiques.*

Enfin il semble se recommander que le Benelux devienne plutôt (ou *bien davantage*) une organisation de tâches et de projets.

10. La coopération politique revêt une grande importance, particulièrement dans le contexte de l'UE, mais elle n'est pour l'instant pas inscrite dans le traité Benelux.

Dans un avis du 12 février 1996, le Conseil Interparlementaire de Benelux:

a. a regretté que la véritable *institutionnalisation* de la concertation entre les ministres des Affaires étrangères avant chaque Conseil de l'Union Européenne n'ait en définitive pas été retenue¹⁸;

b. a instamment demandé que soit faite *une déclaration politique approuvée par les ministres* comme base d'un échange de vues mieux structuré entre le Comité de Ministres et le Conseil de Benelux¹⁹. Lors de la session plénière de décembre 2004, M. Van den Brande (groupe chrétien) a demandé que le président du Comité de Ministres soumette un note politique de priorités au Parlement Benelux lors de son installation.

¹⁷ Le *Groupe de Réflexion* a indiqué en 1994 à propos de la coopération transfrontalière aux frontières extérieures qu'il fallait examiner les possibilités de coopération transfrontalière avec l'Allemagne et la France. A cet effet, il peut notamment être recouru à la *Convention de Madrid en matière de COTRANS* entre collectivités ou autorités territoriales qui a vu le jour dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cette convention-cadre impose aux Etats membres l'obligation de déployer des efforts pour promouvoir cette forme de coopération. (Voir la Convention COTRANS entre les Pays-Bas et l'Allemagne).

Le secrétariat Général UEB peut aussi accompagner des structures de coopération: RSD, MHHAL, ...

¹⁸ «Le Benelux sous un jour nouveau», Doc CIP 513/1, p. 14: Pour le Parlement Benelux, une approche pragmatique ne suffit pas: en tant que communauté d'intérêts, le Benelux a besoin d'une concertation à caractère permanent ou s'inscrivant dans un projet et ayant un point central pour la coordination».

¹⁹ «Le Benelux sous un jour nouveau», Doc CIP 513/4, p. 3, 4 & 6.

Het 45^{ste} Verslag van de regeringen over de samenwerking op het gebied van het buitenlands beleid (2002) meldde: «In principe ontmoeten de ministers van Buitenlandse Zaken elkaar voor elke Algemene Raad (EU). (...) zij hebben afgesproken dat het traditioneel overleg voor de Algemene Raad (het Benelux-ontbijt) zal worden *verdiept* en *ge-structureerd*».²⁰

Ook hier is de Benelux niet meer aangepast aan de huidige positie en bevoegdheden van de deelstaten in België. Zij worden niet betrokken bij de voorbereiding van gezamenlijke Benelux-memoranda, bijvoorbeeld betreffende de Intergouvernementele Conferentie.²¹

Vastgesteld wordt ten slotte dat de Europese Raad de laatste tijd niet meer altijd is voorafgegaan door een Benelux-top²².

De weg naar een politieke Benelux in de EU blijkt nog moeilijker te zijn dan die naar een economische unie is gebleken.

Politieke samenwerking van de Benelux en van de kleine landen is elders ook belangrijk (NAVO, VN, ...).²³

Weliswaar heeft de Benelux de positie van de kleine landen in internationale fora versterkt en gold / geldt de Beneluxsamenwerking als een model.

Ten slotte lijkt het nochtans raadzaam de nadruk op verdieping van de Benelux te leggen en niet aan uitbreiding van het gezelschap te denken.

²⁰ Doc IPR 658/1, 21.02.2002, p.3

²¹ "Strategie nota Nederland 2005 – 2009", Doc Vlaams Parlement nr. 610/1, 01.12.2005, p. 23.

²² Officieel wegens een overbelaste agenda van de regeringsleiders, in werkelijkheid omdat de standpunten van België (gevolgd door Luxemburg) en Nederland te ver uit elkaar lagen. De EU-top op 22 – 23 maart 2005 in Brussel heeft dit scherp in het licht gesteld.

²³ Samenwerking was bijvoorbeeld wel aanwezig in afspraken over gecombineerde vertegenwoordigingen, afwisselende bezetting van zetels in bestuursraden van internationale organisaties. Evenmin sloot die samenwerking conflicten uit. Een opvallend voorbeeld daarvan was de publieke strijd tussen de Nederlandse premier Lubbers en zijn Belgische ambtgenoot J.-L. Dehaene om het voorzitterschap van de Europese Commissie, waarbij dan uiteindelijk nog de Luxemburgse premier J. Santer het voorzitterschap verwierf.

Il était indiqué dans le 45^e Rapport des Gouvernements sur la coopération dans le domaine de la politique étrangère (2002) que «les ministres des Affaires étrangères se rencontrent en principe avant chaque Conseil UE Affaires générales (...) ils ont convenu que la concertation habituelle avant le Conseil Affaires générales (le petit-déjeuner Benelux) serait *approfondie et structurée*»²⁰.

Là non plus, le Benelux n'est plus adapté à la position et aux compétences actuelles des entités fédérées de Belgique qui ne sont pas associées à la préparation des mémorandums Benelux communs, concernant par exemple la Conférence intergouvernementale.²¹

Enfin, il est constaté que, ces derniers temps, le Conseil européen n'est plus toujours précédé d'un sommet Benelux²².

La mise en place d'un Benelux politique dans l'UE semble plus difficile encore que ne l'a été celle d'une union économique.

La coopération politique entre le Benelux et les petits pays est par ailleurs importante, elle aussi (OTAN, ONU, ...).²³

Le Benelux a certes renforcé la position des petits pays dans les forums internationaux et la coopération Benelux faisait/fait figure de modèle.

Enfin, il semble néanmoins recommandé de mettre l'accent sur l'approfondissement du Benelux et de pas songer à accroître le nombre de ses membres.

²⁰ Doc CIP 658/1, 21.02.2002, p.3

²¹ "Strategie nota Nederland 2005 – 2009", Doc Parlement flamand n° 610/1, 01.12.2005, p. 23.

²² Officiellement en raison de l'agenda surchargé des chefs de gouvernement mais en réalité parce que les points de vue de la Belgique (suivie par le Luxembourg) divergeaient par trop de ceux des Pays-Bas, ce qui est clairement apparu lors du sommet de l'UE des 22 et 23 mars 2005, à Bruxelles.

²³ La coopération était par exemple bien présente dans des accords relatifs à des représentations combinées, à l'occupation alternée de sièges au sein des conseils d'administration d'organisations internationales. Cette coopération n'a pas davantage empêché les conflits. Illustrative à cet égard fut l'opposition affichée en public entre le premier ministre néerlandais Lubbers et son homologue J.-L. Dehaene à propos de la présidence de la Commission européenne qui fut en définitive attribuée au premier ministre luxembourgeois, M. J. Santer.

INSTELLINGEN

Institutionele voorzieningen (verbeteringen) zijn ongetwijfeld aangewezen maar vormen als zodanig geen waarborg voor een blijvend succes.

Het BEU-verdrag is een raamverdrag dat nader diende te worden ingevuld en in de marge waarvan ook tal van regelingen tot stand kunnen komen.

De BEU is een intergouvernementele instelling (voor een verdragsherziening is de unanimiteit de regel), terwijl de grondleggers – Monet en Schuman – van oordeel waren dat de Europese integratie langs een moderne weg – de supranationale methode – tot stand moest worden gebracht.

Voor een herziening van de instellingsovereenkomst van de Interparlementaire Beneluxraad is eveneens eenparigheid van de regeringen vereist. De vigerende instellingsovereenkomst bepaalt weliswaar dat de Beneluxraad zijn reglement van orde vaststelt (art. 8).

In de Benelux leefde destijds kennelijk de gedachte dat het gemeenschappelijk belang evenzeer in intergouvernementeel verband boven het nationale belang kan en moet uitgaan.

Zou een supranationale Benelux de politieke cohesie in de drie Staten dusdanig hebben bedreigd dat uitsluitend een stopzetting van het integratieproject of een bijsturing in intergouvernementele richting uitkomst zouden hebben geboden?

Of kan men de onvoltooidheid van de Benelux thans wijten aan de intergouvernementele structuur?

De instellingen van de BEU zijn (BEU-verdrag, art.15):

- a. het Comité van Ministers
- b. de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad
- c. de Raad van de Economische Unie (die o.m. tot taak heeft de werkzaamheden van de Commissies en Bijzondere Commissies te coördineren / art.25)²⁴

²⁴ Bedoeld worden hier de Raad en de Commissies BEU op *executief vlak*. Te onderscheiden van de Interparlementaire Raad die, overeenkomstig artikel 10 van zijn instellingsovereenkomst, ook commissies kan instellen.

INSTITUTIONS

Des mesures (des améliorations) institutionnelles sont assurément souhaitables mais n'offrent aucunement la garantie d'un succès durable.

Le Traité UEB est un traité-cadre qu'il fallait approfondir ultérieurement et en marge duquel nombre de réglementations peuvent être définies.

L'UEB est une institution intergouvernementale (l'unanimité est de règle lors de la révision d'un traité), alors que pour les fondateurs – Monet et Schuman – l'intégration européenne devait être réalisée par une voie moderne, celle de la méthode supranationale.

La révision de la convention instituant le Conseil interparlementaire de Benelux requiert également l'unanimité des gouvernements. La convention d'institution en vigueur dispose néanmoins que le Conseil de Benelux arrête son règlement d'ordre intérieur (art. 8).

L'idée prévalait manifestement jadis dans le Benelux que l'intérêt commun peut et doit également primer l'intérêt national dans un contexte intergouvernemental.

Un Benelux supranational aurait-il à ce point menacé la cohésion politique dans les trois Etats que la seule solution aurait été de mettre un terme au processus d'intégration ou de procéder à un aménagement dans le sens intergouvernemental?

Ou le caractère imparfait du Benelux peut-il être attribué aujourd'hui à la structure intergouvernementale?

Les institutions de l'UEB sont les suivantes (Traité UEB, art. 15)

- a. le Comité de ministres
- b. le Conseil Interparlementaire Consultatif
- c. le Conseil de l'Union économique (qui a notamment pour mission de coordonner l'activité des Commissions et des Commissions spéciales/ art.25)²⁴

²⁴ Sont visés ici le Conseil et les Commissions UEB *sur le plan exécutif*. Une distinction doit être faite avec le Conseil interparlementaire qui peut également créer des commissions en vertu de l'article 10 de la convention qui l'institue.

d. de Commissies en Bijzondere Commissies (die o.m. tot taak hebben uitvoering te geven aan de besluiten van het Comité van Ministers en door tussenkomst van de Raad van de Economische Unie aan het Comité van Ministers voorstellen te doen welke de werking van de Unie kunnen bevorderen / art. 30)

e. het Secretariaat-Generaal

f. de Gemeenschappelijke Diensten

g. het College van Scheidsrechters (dat tot taak heeft de beslechting van geschillen die tussen de Verdragsluitende Partijen zouden kunnen rijzen m.b.t. de toepassing van het BEU-verdrag en van de overeenkomsten welke betrekking hebben op de doelstelling van dit verdrag)

h. de Economische en Sociale Raad van Advies (ESRA).

Overeenkomstig art. 19 van het BEU-verdrag, kan het Comité van Ministers ter uitvoering van de hem toevertrouwde taak overeenkomsten opstellen, welke worden voorgelegd aan de Verdragsluitende partijen, teneinde in werking te worden gesteld overeenkomstig de grondwettelijke bepalingen van ieder der Verdragsluitende Partijen.

1. Benelux Comité van Ministers:

- Het Comité bestaat uit ten minste drie Regeringsleden. Wanneer zij zulks aangewezen acht, kan ieder der Regeringen andere leden der Regering uitnodigen aan een bepaalde zitting deel te nemen (BEU-verdrag, art. 17).

In 1994 heeft het *Comité van Wijzen* er in zijn advies «*De Benelux, opnieuw bezien*» op gewezen dat «Ministers van de gefedereerde autoriteiten (Gemeenschappen en Gewesten van België) deelnemen aan de vergaderingen van het Comité van Ministers, indien onderwerpen geagendeerd zijn die tot hun competentie behoren. Indien in bovengenoemde gevallen uitsluitend onderwerpen geagendeerd zijn die tot de bevoegdheid van de gefedereerde autoriteiten behoren, dan leiden zij de Belgische delegatie».

d. les Commissions et les Commissions spéciales (qui ont notamment pour mission d'exécuter les délibérations du Comité de Ministres et, par l'entremise du Conseil de l'Union économique, de formuler au Comité de Ministres des propositions susceptibles de promouvoir le fonctionnement de l'Union/art.30)

e. le Secrétariat Général

f. les Services communs

g. le Collège arbitral (qui a pour mission de régler les différends qui pourraient surgir entre les Parties contractantes en ce qui concerne l'application du Traité UEB et des dispositions conventionnelles relatives à son objet)

h. le Conseil Consultatif Economique et Social (CCES).

Conformément à l'article 19 du Traité UEB, le Comité de ministres peut, en exécution des tâches qui lui sont confiées, établir des conventions qui sont soumises aux Parties contractantes pour être mises en oeuvre conformément aux dispositions constitutionnelles de chaque partie contractante.

1. Le Comité de ministres Benelux

- Le Comité se compose d'au moins trois membres de gouvernement. Chaque Gouvernement peut inviter d'autres membres du Gouvernement à prendre part à une séance déterminée du Comité chaque fois qu'il l'estime opportun (Traité UEB, art. 17).

En 1994, le *Groupe de Réflexion* a indiqué dans son avis «*Le Benelux sous un autre jour*» que les «Ministres des entités fédérées (Communautés et Régions de Belgique) participent aux réunions du Comité de ministres lorsque sont inscrites à l'ordre du jour des matières qui relèvent de leur compétence. Dans les cas susmentionnés où l'ordre du jour comporte uniquement des matières qui relèvent de la compétence des entités fédérées, ce sont les représentants de ces entités qui président la délégation belge».

Het *Comité van Wijzen* voegde er toen onmiddellijk aan toe: «*Het Comité acht het niet noodzakelijk het Unieverdrag op het punt van de vertegenwoordiging van de Benelux-landen in de Benelux-organen aan te passen*».

- Overeenkomstig art. 20/1 BEU-verdrag, komt het Comité van Ministers ten minste eens per drie maanden bijeen. Aan die frequentie komt het al lang niet meer toe. Het 49^{ste} Verslag van de Regeringen over de economische unie vermeldde zelfs dat «*Het Comité van Ministers in 2004 niet formeel heeft vergaderd*». Weliswaar werd er aan toegevoegd dat «*het Comité in 2004 een vijftal ministeriële beschikkingen heeft goedgekeurd*». (Doc IPR 736/1, p. 86 – 87).

- Het Comité besluit met algemene stemmen. Ieder der Verdragsluitende Partijen beschikt over één stem. Maar de onthouding van een Partij verhindert niet dat een besluit wordt genomen. (Art. 18).

- De vergaderingen van het Comité van Ministers worden bij toerbeurt en voor een tijdvak van zes maanden voorgezeten door een Belgisch, Luxemburgs of Nederlands lid (BEU-verdrag, art. 20/2). Het Bureau van de Beneluxraad wordt daarentegen verkozen voor een *tweejaarlijkse periode* (reglement van orde Beneluxraad, art. 5). Op 15 mei 1996 nam het Bureau van de Interparlementaire Raad nota van een voorstel van de voorzitter van het Comité van Ministers dat er toe strekte «*de voorzitterschappen van het Comité van Ministers en van de Interparlementaire Raad op elkaar af te stemmen*».²⁵

- Omdat het Comité van Ministers slechts incidenteel bijeenkomt, is het zaak dat anderen de permanentie waarborgen. Op top-niveau zijn dat de zgn. ministeriële werkgroepen (art. 21).

Le *Groupe de réflexion* avait d'emblée considéré qu'il n'était pas nécessaire d'adapter le traité UEB sur le point de la représentation des pays du Benelux dans les organes du Benelux.

- Conformément à l'article. 20/1 Traité UEB, le Comité de ministres se réunit au moins une fois tous les trois mois. Cette fréquence n'est plus observée depuis longtemps. Le 49^e rapport des Gouvernements concernant l'Union économique indiquait même que «*Le Comité de ministres ne s'est pas réuni formellement en 2004*». Il était toutefois précisé que «*le Comité a approuvé cinq dispositions ministérielles en 2004*». (Doc IPR 736/1, p. 86 – 87).

- Le Comité prend ses décisions à l'unanimité. Chaque Partie contractante dispose d'une voix. L'abstention d'une partie n'empêche toutefois pas de prendre une décision. (Art. 18).

- Les réunions du Comité de ministres sont présidées à tour de rôle et pour une durée de six mois par un membre belge, luxembourgeois ou néerlandais (traité UEB, art. 20/2). En revanche, le Bureau du Conseil Interparlementaire de Benelux est élu pour une période de deux ans (règlement d'ordre intérieur du Conseil de Benelux, art. 5). Le 15 mai 1996, le Bureau du Conseil Interparlementaire a pris acte d'une proposition du président du Comité de ministres d'harmoniser les présidences du Comité de ministres et du Conseil de Benelux.²⁵

- Le Comité de ministres ne se réunissant qu'incidentement, il appartient à d'autres d'assurer la permanence. Au niveau le plus haut, il s'agit des groupes de travail ministériels (art. 21).

²⁵ «De Benelux opnieuw bezien», rapport van de heer Moors, Doc IPR 513/6, p. 6.

²⁵ «Le Benelux sous un jour nouveau», rapport de M. Moors, Doc CIP 513/6, p. 6.

2. De Interparlementaire Beneluxraad:

- Bij zijn instelling heeft de Raad twee kwalificerende adjectieven meegekregen - *raadgevend* en *interparlementair* - die in het verleden nogal eens om de voorrang hebben gestreden²⁶.

- In 1995 werd aan het Comité van Ministers voorgesteld om de vertegenwoordiging van de Belgische Gemeenschaps- en Gewestassemblees in de Beneluxraad vast te leggen in een wijziging van de instellingsovereenkomst van 1955 of in een aanvullend protocol (aanbeveling, Doc IPR 513/1). Sedert 1997 zijn Gemeenschaps- en Gewestassemblees vertegenwoordigd in de Beneluxraad, maar de instellingsovereenkomst van 1955 werd niet gewijzigd.

- Het valt op dat er in de instellingsovereenkomst vaak sprake is van een relatie tot de *regeringen* (i.p.v. het Comité van Ministers).

- Artikel 7 van de instellingsovereenkomst bepaalt dat «*de leden van de drie Regeringen en andere door één der Regeringen aangewezen personen toegang hebben tot de vergaderingen van de Raad en, indien zij daartoe de wens kenbaar maken, in de gelegenheid worden gesteld er het woord te voeren*». M.a.w. het geldt hier een *prerogatief van de bewindslieden*; hun aanwezigheid kan niet worden gevorderd door de Raad. Na een kwarteeuw Beneluxraad (1957 – 1982) werd al vastgesteld: «*In de beginjaren verschenen soms 10 bewindslieden in de vergaderingen; later mocht de Raad tevreden zijn als voor elk der aan de orde zijnde onderwerpen één minister of staatssecretaris uit het gastland zich een ogenblik kon en wilde vrijmaken*»²⁷.

- Art. 8 van de instellingsovereenkomst bepaalt: «*(...) Beraadslaging en stemming worden met gesloten deuren gehouden, indien één der Regeringen de wens daartoe kenbaar maakt*». In 1994 werd al de vraag gesteld of deze bepaling bij een herziening van de instellingsovereenkomst onverkort moet worden gehandhaafd²⁸.

²⁶ Doc IPR 478/1, 20 mei 1994, p. 5.

²⁷ - J.L. KRANENBURG, "Een kwarteeuw Beneluxraad 1957 – 1982", p. 13.

- "Institutionele Vraagstukken", rapport van de heer D. Dees, 20.05.1994, Doc IPR 478/1, p. 5 & 6.

²⁸ Doc IPR 478/1, 20.05.1994, p. 9.

2. Le Conseil Interparlementaire de Benelux

- Lors de sa création, le Conseil s'est vu attribuer deux qualificatifs - *consultatif* et *interparlementaire* - qui, par le passé, se sont régulièrement disputé la priorité²⁶.

- En 1995, il a été proposé au Comité de ministres de consacrer la représentation au sein du Conseil de Benelux des Assemblées communautaires et régionales de la Belgique par la voie d'une modification de la convention d'institution de 1955 ou d'un protocole additionnel (recommandation, Doc CIP 513/1). Depuis 1997, les Assemblées communautaires et régionales sont représentées au Conseil de Benelux, sans modification toutefois de la convention d'institution de 1955.

- On observera qu'il est souvent question dans la convention d'institution des relations avec les *gouvernements* (au lieu du Comité de ministres).

- L'article 7 de la convention d'institution dispose que «*des membres des trois Gouvernements ou d'autres personnes désignées par un des Gouvernements peuvent assister aux réunions du Conseil, et ils sont invités à y prendre la parole s'ils en expriment le désir*». Il s'agit donc en l'espèce d'une *prérogative* des ministres; le Conseil ne pouvant pas requérir leur présence. Après vingt-cinq années de Conseil de Benelux (1957 – 1982), il avait déjà été constaté qu'au cours des premières années, il arrivait qu'une dizaine de ministres assistent aux séances mais que, par la suite, le Conseil pouvait s'estimer heureux si, pour chaque point de l'ordre du jour, un ministre ou secrétaire d'Etat du pays hôte pouvait ou daignait se libérer un instant²⁷.

- L'article 8 de la convention d'institution dispose que: «*(...) la délibération et le vote ont lieu à huis clos, si un des Gouvernement en exprime le désir*». En 1994, il avait déjà été demandé s'il y avait lieu de conserver telle quelle cette disposition en cas de révision éventuelle de la convention d'institution²⁸.

²⁶ Doc CIP 478/1, 20 mai 1994, p. 5.

²⁷ - J.L. KRANENBURG, "Vingt-cinq années de Conseil de Benelux 1957 – 1982", p. 13.

- "Problèmes institutionnels", rapport de M. D. Dees, 20.05.1994, Doc. CIP 478/1, p. 5 & 6.

²⁸ Doc CIP 478/1, 20.05.1994, p. 9.

- Hoger is er al op gewezen dat de Interparlementaire Raad overeenkomstig art. 3 bevoegd is inzake vraagstukken die verband houden met: de totstandkoming en de werking van een economische unie, de culturele toenadering tussen de drie Staten, de samenwerking op het gebied van buitenlandse zaken en de éénmaking van het recht. Maar, hetzelfde artikel van de instellingsovereenkomst bepaalt ook dat de Beneluxraad *met instemming van de drie Regeringen* kan beraadslagen en adviezen uitbrengen over *andere vraagstukken van gemeenschappelijk belang*. De Raad hield de interpretatie van artikel 3 nochtans steeds aan zichzelf en hij deed dat op ruimhartige wijze. In 1994 werd al de vraag gesteld «of deze bepaling bij een herziening van de Instellingsovereenkomst onverkort moet worden gehandhaafd?»²⁹.

- Destijds hebben de regeringen zich verbonden om de Interparlementaire Raad op de hoogte te stellen van het gevolg dat zij aan de aanbevelingen van de Raad hebben gegeven. Hieraan zou moeten worden toegevoegd dat de regeringen ook dienen aan te geven om welke redenen zij geen gevolg of een ander gevolg aan een aanbeveling geven.

- De regeringen hebben er zich destijds ook toe verbonden binnen drie maanden te antwoorden op schriftelijke vragen van de Interparlementaire Raad. Binnen eenzelfde termijn zouden ook de aanbevelingen moeten worden beantwoord. Deze termijnen zouden ook moeten worden geëerbiedigd.

- Ten slotte bepaalt art. 4 van de instellingsovereenkomst: «Jaarlijks brengen de drie Regeringen aan de Raad een gezamenlijk verslag uit over de in artikel 3 genoemde vraagstukken.(...)». Na 1987 werd geen (afzonderlijk) verslag meer uitgebracht over *de eenmaking van het recht en de culturele toenadering*, maar nu wordt in het gezamenlijk verslag over een *economische unie* wel een deel gewijd aan de persoonsgebonden materies (Senningen-memorandum, politiesamenwerking, drugsbeleid, jeugdbeleid, onderwijs ...).³⁰

²⁹ - Doc IPR 478/1, 20.05.1994, p. 9.

- "De Benelux opnieuw bezien", Advies van 9 februari 1996, Doc IPR 513/4, p. 4.

³⁰ In 2005 werd niettemin opgemerkt dat het 49^{ste} verslag van de regeringen over een economische unie "evenals vorig jaar een te gering ambitieniveau uitstraalt. De kernvraag is op welke terreinen de Benelux (nog) meerwaarde heeft resp. op welke wijze zij de ambities op die terreinen ter hand neemt" (rapport van de heer Eigeman, Doc IPR 736/2, p.9).

- Il a déjà été souligné précédemment qu'en vertu de l'article 3, le Conseil Interparlementaire est compétent pour les problèmes qui ont un rapport avec la réalisation et le fonctionnement d'une union économique, le rapprochement culturel entre les trois Etats, la coopération dans le domaine de la politique extérieure et l'unification du droit. Le même article dispose toutefois aussi que le Conseil de Benelux peut, *de commun accord des trois Gouvernements*, délibérer et exprimer des avis sur *d'autres problèmes d'intérêt commun*. Le Conseil a toutefois toujours donné à l'article sa propre interprétation qui était très large. En 1994 déjà, il avait été demandé «si, dans l'hypothèse d'une révision de la Convention d'institution, cette disposition devait être maintenue telle quelle?»²⁹.

- Les Gouvernements se sont engagés par le passé à informer le Conseil Interparlementaire des suites réservées à ses recommandations. Il conviendrait de préciser que les Gouvernements doivent également indiquer les raisons pour lesquelles ils n'ont pas donné suite ou ont réservé une autre suite à une recommandation.

- Les Gouvernements se sont également engagés à répondre dans les trois mois aux questions écrites du Conseil Interparlementaire. Il devrait être répondu dans le même délai aux recommandations. Il conviendrait que ces délais soient respectés.

- Enfin, l'article 4 de la convention d'institution dispose que «Chaque année, le Conseil est saisi par les trois Gouvernements d'un rapport commun sur les problèmes mentionnés à l'article 3.(...)». Après 1987, plus aucun rapport n'a été fait (séparément) sur *l'unification du droit et le rapprochement culturel*, un volet du rapport commun sur une *union économique* étant désormais consacré aux matières à caractère personnel (Mémoire de Senningen, coopération policière, politique en matière de drogue, politique de la jeunesse, enseignement ...).³⁰

²⁹ - Doc CIP 478/1, 20.05.1994, p. 9.

- "Le Benelux sous un jour nouveau", Avis du 9 février 1996, Doc CIP 513/4, p. 4.

³⁰ Il a néanmoins été observé en 2005 que "*comme l'année précédente, le 49^e rapport des gouvernements sur une union économique trahissait un manque d'ambition ; la question fondamentale était de savoir dans quels domaines le Benelux offre (encore) une plus-value et comment il traduit concrètement les ambitions dans ces domaines*" (rapport de M. Eigeman, Doc IPR 736/2, p.9).

Conform het / een nieuw Benelux-takenpakket dient ook de verslaglegging van de regeringen te worden aangepast. Alleszins ziet de Interparlementaire Raad de aanwezigheid van de ministers van de drie landen bij de behandeling van de jaarverslagen niet als een gunst, maar als een plicht.

3. De Raad van de Economische Unie (*executief vlak*):

- De Raad is het meest unieke orgaan van de BEU. Om te voorkomen dat de Commissies en Bijzondere Commissies langs elkaar heen zouden gaan werken, werd een Raad ingesteld die tot taak heeft de werkzaamheden van de Commissies en Bijzondere Commissies te coördineren. De leden van deze Raad worden aangewezen door de Regeringen.

- Aanvankelijk speelde de Raad in zijn uitgebreide samenstelling een doorslaggevende rol³¹; thans vervult hij nog een prominente rol zij het in een beperkte samenstelling.

4. Commissies en Bijzondere Commissies BEU (*executief vlak*):

- Overeenkomstig het BEU-verdrag (art. 28 – 29), is een groot deel van de werkzaamheden in Benelux-kader ondergebracht in een uitgebreid stelsel van Commissies, die bestaan uit een ambtenaar of enkele ambtenaren per Lid-Staat bijgestaan door een vertegenwoordiger van het Secretariaat-Generaal.

- Het *Comité van Wijzen* stelde in 1994 al vast dat veel commissies hun aanvankelijke toegevoegde waarde hadden verloren³² en achtte het dan ook wenselijk een aantal van deze commissies te «fossiliseren».

³¹ "Benelux in de kijker. 50 jaar samenwerking", Lannoo, Tielt, 1994, p.138.

³² Het *Comité van Wijzen* schreef: "Dit indrukwekkende netwerk is een product van de ontstaansgeschiedenis van de Benelux-samenwerking. In de opbouwfase was er behoefte aan een dergelijke wijdvertakte organisatie om de Benelux Economische Unie en haar Interne Markt snel tot stand te kunnen brengen. (...) Het is daarom noodzakelijk om te komen tot een opschoning (...)"

- Il y a également lieu d'adapter les rapports des gouvernements, conformément aux tâches nouvellement définies du Benelux. Le Conseil Interparlementaire considère en tout état de cause la présence des ministres des trois pays lors de l'examen des rapports annuels non pas comme une faveur mais comme un devoir.

3. Le Conseil de l'Union économique (*domaine exécutif*)

- Le Conseil est l'organe le plus particulier de l'UEB. Il a été créé pour coordonner les travaux des Commissions et des Commissions spéciales et éviter qu'elles travaillent chacune de leur côté. Les membres de ce Conseil sont désignés par le Gouvernement.

- Le Conseil a initialement joué un rôle déterminant dans sa composition élargie³¹; il joue toujours actuellement un rôle en vue, fût-ce dans une composition restreinte.

4. Commissions et Commissions spéciales UEB (*domaine exécutif*):

- Conformément au traité UEB (art. 28 – 29), une grande partie des activités dans le cadre du Benelux ont été confiées à un système étendu de commissions constituées d'un ou de quelques fonctionnaires par Etat membre, assistés par un représentant du Secrétariat Général.

- Le *Groupe de Réflexion* a constaté dès 1994 que de nombreuses commissions avaient perdu leur valeur ajoutée³², estimant dès lors qu'il s'indiquait d'en mettre certaines en «veilleuse».

³¹ "Benelux in de kijker. 50 jaar samenwerking", Lannoo, Tielt, 1994, p.138.

³² Pour le Groupe de Réflexion, "cette structure, impressionnante à première vue, s'explique d'abord par le genèse même de la coopération Benelux. Le besoin s'était fait sentir, lors de la phase d'élaboration, de disposer d'une organisation largement structurée qui permettrait de réaliser rapidement l'UEB et son marché intérieur(...) il est nécessaire d'arriver à un assainissement (...)"

Voor een formele opheffing van een aantal van deze commissies is een verdragswijziging³³ nodig.

5. Secretariaat-Generaal BEU:

- Het Comité van Ministers fungeert als opdrachtgever van het Secretariaat-generaal BEU.

- Overeenkomstig het BEU-verdrag (art. 34) berust de leiding van het Secretariaat-generaal BEU bij een secretaris-generaal van Nederlandse nationaliteit, die wordt bijgestaan door twee adjunct-secretarissen-generaal van Belgische respectievelijk Luxemburgse nationaliteit.

De vraag wordt gesteld of de secretaris-generaal altijd een Nederlander moet zijn.

- De *politieke samenwerking* is de bevoegdheid van de departementen Buitenlandse Zaken van de drie Beneluxlanden en valt buiten de bevoegdheden van de BEU en zijn secretariaat-generaal.³⁴ Op 01.12.1990 is door de Beneluxraad weliswaar aanbevolen «dat de bevoegdheden van de Interparlementaire Raad, van het Comité van Ministers en van het secretariaat-generaal van de BEU dienen te worden (...) verruimd tot *alle* materies die de *gehele* Benelux aanbelangen».³⁵

La suppression formelle de certaines de ces commissions requiert une modification du traité³³.

5. Secrétariat Général UEB

- Le Comité de Ministres est le mandant du Secrétariat Général UEB.

- Conformément au traité UEB (art. 34), la direction du Secrétariat Général est confiée à un Secrétaire Général de nationalité néerlandaise assisté par un Secrétaire Général adjoint de nationalité belge et d'un Secrétaire Général Adjoint de nationalité luxembourgeoise.

La question a été posée de savoir si le Secrétaire Général doit toujours être un Néerlandais.

- La *coopération politique* relève de la compétence des départements des Affaires étrangères des trois pays du Benelux et ne fait pas partie de celle de l'UEB et de son Secrétariat Général.³⁴ Le 01.12.1990, le Conseil de Benelux a toutefois recommandé que les compétences du Conseil Interparlementaire, du Comité de ministres et du Secrétariat Général de l'UEB soient élargies à *toutes* les matières qui concernent l'ensemble du Benelux.³⁵

³³ "De Benelux, opnieuw bezien", p. 32–40. Het Comité van Wijzen kwam in 1994 tot een vijfdeling: (1) commissies waarbij de Benelux-samenwerking toekomst heeft (Grensoverschrijdende Samenwerking, Personenverkeer, Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Kwaliteitsverklaringen in de Bouw + een *wergroep* Interne Markt); (2) commissies die niet of nauwelijks meer actief zijn (bv. Commissie voor Monetaire en Financiële Vraagstukken); (3) commissies die activiteiten zonder evidente meerwaarde ontplooiën (bv. bijzondere commissie voor Energie); (4) commissies met een beperkte meerwaarde op deelgebieden (bv. bijzondere commissie voor Toerisme); (5) commissies die zich kunnen concentreren op het oplossen van praktische problemen (bv. commissie voor Sociale Vraagstukken).

³⁴ "De toekomst van de Benelux en de herziening van de Benelux-verdragen", verslag van mevr. Cahay namens de commissie voor Buitenlandse Vraagstukken, Doc IPR 743/1, 16.03.2006, p. 5.

³⁵ "De Benelux opnieuw bezien", Aanbeveling, Doc IPR 513/1, p. 2.

³³ "Le Benelux sous un jour nouveau", p. 32–40. Le groupe de réflexion en était arrivé en 1994 à une subdivision en cinq catégories: (1) commissions pour lesquelles la coopération Benelux a un avenir (Coopération transfrontalière, Circulation des personnes, Aménagement du territoire, Circulation et Qualification de produits dans la construction + un *groupe de travail* Marché intérieur); (2) commissions qui ne déploient plus ou plus guère d'activités (ex. Commission Monétaire et Financière); (3) commissions qui déploient des activités sans plus-value manifeste (ex. Commission spéciale pour l'Energie); (4) commissions ayant une plus-value limitée dans certains domaines (ex. Commission spéciale pour le Tourisme); (5) commissions qui peuvent se concentrer sur la solution de problèmes pratiques (ex. Commission sociale).

³⁴ "L'avenir du Benelux et la révision des traités Benelux", rapport fait au nom de la commission des Problèmes extérieurs par Mme Cahay, Doc CIP 743/1, 16.03.2006, p. 5.

³⁵ "Le Benelux sous un jour nouveau", Recommandation, Doc CIP 513/1, p. 2.

In 1995 werd met betrekking tot «politieke samenwerking en overleg omtrent Europese vraagstukken»:

a) van de zijde van het Comité van Ministers, dan weer geoordeeld dat «een en ander voor het secretariaat-generaal steeds een betrekkelijk geringe activiteit zal blijven» en dat «de politieke uitwerking ervan niet mag worden verwaarloosd»³⁶.

(Het secretariaat-generaal heeft terzake trouwens maar weinig initiatief kunnen nemen.);

b) van de zijde van de Interparlementaire Raad, gesteld dat de (toen) vooropgestelde reorganisatie bespreekbaar was «mits het secretariaat-generaal BEU te beschouwen als vast knooppunt voor coördinatie van de Benelux-belangengemeenschap, met inbegrip van de facilitaire ondersteuning voor het Beneluxparlement».³⁷

- Het secretariaat-generaal vervult een netwerkfunctie en heeft een behoorlijke *know how* opgebouwd. Het verleent facilitaire ondersteuning aan tal van samenwerkingsverbanden die al dan niet berusten op Benelux Overeenkomsten (zoals bijvoorbeeld toepassingen van de Benelux Overeenkomsten voor Grensoverschrijdende Samenwerking en voor Natuur- en Landschapsbescherming). Facilitaire ondersteuning wordt bijvoorbeeld ook verleend aan de Rijn-Schelde Delta samenwerking (een projectmatige samenwerking), het Waals-Nederlands-Vlaams Maasoverleg ...

- De verruiming van de facilitaire ondersteuning door het secretariaat-generaal tot alle Benelux-materies, met inbegrip van de facilitaire ondersteuning van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, moet alleszins (opnieuw) worden besproken met het Comité van Ministers en het secretariaat-generaal BEU.

6. De Gemeenschappelijke Diensten:

- Volgens art. 40 van het BEU-verdrag is het Comité van Ministers bevoegd om de «voor de

En ce qui concerne la «coopération et la concertation politiques » relatives à des Questions européennes, il a été estimé en 1995:

a) du côté du Comité de Ministres, qu'il s'agirait toujours pour le Secrétariat Général d'une activité relativement restreinte et que son incidence politique ne doit pas être négligée³⁶.

(Le Secrétariat Général n'a du reste guère pu prendre d'initiatives en la matière);

b) Du côté du Conseil Interparlementaire, que la réorganisation envisagée (alors) était négociable à condition de considérer le Secrétariat Général UEB comme la plaque tournante de la coordination de la communauté d'intérêts Benelux, en ce compris l'appui logistique au Conseil Interparlementaire.³⁷

- Le Secrétariat Général remplit une fonction de réseau et a acquis un important *savoir-faire*. Il fournit un appui logistique à de nombreuses structures de coopération fondées ou non sur des Conventions Benelux (comme par exemple les applications des Conventions Benelux en matière de Coopération transfrontalière et de Protection de la nature et des paysages). L'appui logistique est par exemple apporté aussi à la Coopération Delta Rhin-Escaut (une coopération inscrite dans un projet), à la concertation entre la Wallonie, les Pays-Bas et la Flandre à propos de la Meuse, ...

- L'extension de l'appui logistique par le Secrétariat général à toutes les matières Benelux, en ce compris l'appui logistique au Conseil Interparlementaire Consultatif de Benelux, devra en tout état de cause être (ré)examinée avec le Comité de ministres et le Secrétariat Général UEB.

6. Les services communs

- Aux termes de l'article 40 du Traité UEB, le Comité de ministres est compétent pour mettre en

³⁶ Doc IPR 513/2, p. 5.

³⁷ Doc IPR 513/3, p. 4.

³⁶ Doc CIP 513/2, p. 5.

³⁷ Doc CIP 513/3, p. 4.

werking van de Unie wenselijke Gemeenschappelijke Diensten in te stellen».

- De gemeenschappelijke dienst voor de Registratie van Geneesmiddelen werd in 1972 opgericht en per 1 januari 1983 weer opgeheven !

- Succesvoller is het Merkenbureau (vanaf 1 september 2006 het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom), maar d.i. niet op art. 40 maar wel op art. 19 gebaseerd ! (Zie ook hierna).

7. Het College van Scheidsrechters

- Vastgesteld kan worden dat het nog nimmer actief in werking is getreden !

- Zonder de instelling van het Benelux-Gerechtshof (zie ook hierna) zou het wellicht actief zijn geworden.

8. ESRA:

- Overeenkomstig art. 54 van het BEU-verdrag, stelt de ESRA *op verzoek van het Comité van Ministers of eigener beweging* adviezen op betreffende vraagstukken die rechtstreeks verband houden met de werking van de Unie.

- Vastgesteld wordt dat de ESRA een *slapend bestaan* leidt !

9. Benelux Gerechtshof:

- In 1965 werd het Verdrag betreffende de instelling van een Benelux-Gerechtshof ondertekend. Daarna duurde het bijna negen jaren alvorens het verdrag in werking kon treden, op 1 januari 1974.

- Zie de afzonderlijke aanbeveling betreffende het Benelux-Gerechtshof, die reeds op 18 juni 2005 door de Interparlementaire Raad werd goedgekeurd: Doc IPR 733/2.

place des Services communs pour les besoins du fonctionnement de l'Union.

- Le Service commun de l'Enregistrement des médicaments a été créé en 1972 pour être supprimé le 1^{er} janvier 1983 !

- Le Bureau des Marques (devenu l'Office Benelux de la propriété intellectuelle le 1^{er} septembre 2006) a connu plus de succès mais n'est pas fondé sur l'article 40 mais sur l'article 19 ! (Voir également ci-après).

7. Le Collège arbitral

- On observera qu'il n'a pas encore été mis activement en service !

- Sans la création de la Cour de Justice Benelux (voir également ci-après), il serait sans doute actif.

8. CCES

- Conformément à l'article 54 du Traité UEB, le CCES rend à la demande du Comité de ministres ou de sa propre initiative des avis sur des problèmes qui sont directement liés au fonctionnement de l'Union.

- Il est constaté que le CCES mène une *existence végétative* !

9. Cour de Justice Benelux:

- Le Traité instituant une Cour de Justice Benelux a été signé en 1965. Il a ensuite fallu neuf ans avant qu'il puisse entrer en vigueur, le 1^{er} janvier 1974.

- Voir la recommandation distincte concernant la Cour de Justice Benelux approuvée dès le 18 juin 2005 par le Conseil Interparlementaire de Benelux: Doc CIP 733/2.

10. Benelux-Bureau voor Intellectuele Eigendom:

- Op 1 september 2006 zijn het Benelux-Merkenbureau en het Benelux-Bureau voor Tekeningen en Modellen, instellingen *sui generis* die overigens zeer nuttig werk leverden, vervangen door het Benelux-Bureau voor Intellectuele Eigendom (BBIE). Die verandering heeft te maken met de invoering van het nieuwe Benelux-verdrag inzake de Intellectuele Eigendom dat de oude wetgeving op dit gebied vervangt.

- Het Beneluxverdrag van 25 februari 2005 voorziet in een beperkte bevoegdheidsdelegatie aan het Benelux Comité van Ministers om in het Benelux-Verdrag de wijzigingen aan te brengen die noodzakelijk zijn om de conformiteit ervan met een internationaal verdrag dat reeds geratificeerd is of met de regelgeving van de Europese Gemeenschap inzake merken en tekeningen of modellen te verzekeren. Voor deze wijzigingen is de parlementaire goedkeuring op nationaal vlak niet langer nodig. En deze wijzigingen worden bekendgemaakt in het officiële publicatieblad van ieder der Verdragsluitende Partijen (artikel 1.7 van het Benelux-Verdrag).

Door deze beperkte bevoegdheidsdelegatie kan / zal de inwerkingtreding van communautaire regelgeving en geratificeerde verdragen inzake merken en tekeningen of modellen worden bespoedigd. Gevraagd wordt aan het Comité van Ministers om elke wijziging in toepassing van art. 1.7. vooraf schriftelijk ook bekend te maken aan de Interparlementaire Raad.

10. Office Benelux de la Propriété intellectuelle

- Le 1^{er} septembre 2006, le Bureau des marques Benelux et le Bureau Benelux des Dessins et Modèles, des institutions *sui generis* qui fournissaient par ailleurs de l'excellent travail, ont été remplacés par l'Office Benelux de la Propriété Intellectuelle (OBPI). Ce changement a été induit par le nouveau traité Benelux en matière de propriété intellectuelle qui remplace l'ancienne législation dans ce domaine .

- Le Traité Benelux du 25 février 2005 prévoit une habilitation restreinte permettant au Comité de Ministres du Benelux d'apporter au traité Benelux les modifications nécessaires pour en assurer la conformité avec un traité international déjà ratifié ou une réglementation de la Communauté européenne en matière de dessins ou modèles. Ces modifications ne requièrent plus l'approbation parlementaire au plan national. Elles sont publiées au journal officiel de chaque Partie contractante (article 1.7 du traité Benelux).

Cette habilitation restreinte permettra d'accélérer/accélèrera l'entrée en vigueur des réglementations communautaires et des traités ratifiés en matière de marques et de dessins ou modèles. Il est demandé au Comité de Ministres d'informer préalablement le Conseil Interparlementaire par écrit de toute modification en application de l'article 1.7.