

COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE BETREKKINGEN

COMMISSION DES RELATIONS
EXTÉRIEURES

van

du

DINSDAG 4 DECEMBER 2018

MARDI 4 DÉCEMBRE 2018

Voormiddag

Matin

De openbare commissievergadering wordt geopend om 9.32 uur en voorgezeten door de heer Dirk Van der Maelen.

La réunion publique de commission est ouverte à 9.32 heures et présidée par M. Dirk Van der Maelen.

01 Voorstel van resolutie over de ondertekening door België van het Mondiaal Pact voor veilige, ordelijke en reguliere migratie (3385/1-3)

- Voorstel van resolutie om de federale regering op te roepen het Global Compact for Migration zonder voorbehoud te steunen (3386/1-2)

01 Proposition de résolution relative à la signature par la Belgique du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (3385/1-3)

- Proposition de résolution appelant le gouvernement fédéral à soutenir sans réserve le Pacte mondial sur les migrations (3386/1-2)

Voorstellen ingediend door:

Propositions déposées par:

- 3385: Georges Dallemagne, Olivier Maingain, Vanessa Matz, Catherine Fonck, Julie Fernandez Fernandez

- 3386: Wouter De Vriendt, *Benoit Hellings*, Kristof Calvo, Georges Gilkinet, Meyrem Almaci, Sarah Schlitz.

Hoorzittingen
Auditions

De **voorzitter**: Collega's, wij hebben vandaag een zware agenda, ik stel voor dat wij niet te veel tijd verliezen en onmiddellijk starten met de hoorzitting.

01.01 **Kristof Calvo** (Ecolo-Groen): Mijnheer de voorzitter, in de lijn van uw introductie wil ik onze agenda ook zo snel mogelijk aanvatten. Ik wil u trouwens danken voor de vlotte organisatie. Dat was immers niet evident, gezien de korte termijn.

Ik wil bij aanvang van de vergadering wel duidelijk maken dat onze fractie gehecht is aan de overeengekomen agenda. Wij hebben daarover vorige week lang gepraat. De meerderheid heeft aangedrongen op deze sessie met experts, wat ik inhoudelijk wel verrijkend vind, maar dat, laten wij eerlijk zijn, veeleer een politiek manoeuvre is om een en ander te vertragen. Wij zullen vanochtend de experts met veel aandacht beluisteren, maar onze fractie wil duidelijk maken dat deze namiddag de overeengekomen agenda moet worden uitgevoerd. Dat is immers de enige manier waarop het Parlement zich kan uitspreken voordat onze regering hopelijk, wat ons betreft, naar Marrakesh trekt. Wij lezen in de pers dat de regering nog moeite zou doen om die agenda om te gooien. Ik vraag dat wij de overeengekomen agenda respecteren. Ik wil daarover geen groot debat voeren, althans niet in deze fase, maar ik wil dat wel duidelijk maken, gelet op de geruchten. Wij hebben daarover vorige week met reden duidelijke afspraken gemaakt. Het Parlement moet zich vandaag in de commissie en donderdag in de plenaire vergadering kunnen uitspreken.

De **voorzitter**: Collega Dewinter, ik geef u onmiddellijk het woord, maar ik stel voor dat wij geen debat beginnen voeren over iets wat mogelijk zou komen, zijnde een verzoek voor een wijziging van de agenda.

Ik stel voor dat wij de hoorzitting aanvatten. Als er iets komt, dan lijkt mij dat het gepaste moment om daarover te debatteren.

01.02 **Filip Dewinter** (VB): Mijnheer de voorzitter, ik wil mijn ergernis uitdrukken over de keuze van de specialisten die vandaag zijn uitgenodigd.

Ik heb u vanochtend op de radio beluisterd. U deelde daar triomfantelijk mee dat van de zes experts er zich vijf ten voordele van het immigratiepact van Marrakesh zullen uitspreken en dat enkel de expert gekozen door de N-VA zich tegen het immigratiepact van Marrakesh zal keren. Wij hoeven dus al geen experts meer te horen, want u hebt vanochtend al gezegd hoe het zal zijn en daaruit concludeerde u vanochtend op de radio dat het dus evident was dat het immigratiepact een goede zaak is en dus moet worden goedgekeurd.

De eenzijdige keuze van experts, waarvan vijf zich al min of meer positief hebben uitgelaten over het pact, en één negatief, is natuurlijk een afspiegeling van wat in de commissie en in het Parlement leeft, maar niet van wat leeft bij de publieke opinie. Wij hadden professor Marc De Vos, professor Mark Elchardus, professor Matthias Storme, professor Afshin Ellian, professor Paul Scheffer en professor Jan van de Beek voorgesteld, die zich allemaal uitdrukkelijk – ze steken dit niet onder stoelen of banken – keren tegen het Marrakesh-immigratiepact. Geen enkele van die zes toch gereputeerde en geloofwaardige wetenschappers is hier uitgenodigd, wat toch vragen doet rijzen over de vertoning die hier vandaag wordt opgevoerd.

Als het voor de meerderheid en voor de partijen die pro het Marrakeshimmigratiepact zijn, enkel de bedoeling is hun standpunt hier via de door hen gekozen experts te bevestigen, zij het zo. Voor mij niet gelaten. Maar laat voor de annalen toch duidelijk gesteld zijn dat er nog vele andere wetenschappers, professoren en specialisten zijn die zich tegen het pact keren en die hier niet gehoord zullen worden, omdat het niet past in uw kraam. Het zij zo. Wij zullen in ieder geval de tolk zijn van de professoren en specialisten die hier vandaag niet gehoord mogen worden.

De **voorzitter**: Ik wil kort zeggen dat voor de samenstelling van de lijst met experts voor vandaag de werkwijze gevolgd is die hier al tientallen jaren gevolgd wordt. Het is te zeggen, aan elke fractie die vertegenwoordigd is in de commissie wordt gevraagd een persoon voor te stellen, die gehoord kan worden. Dat is gebeurd. De lijst die vandaag afgewerkt zal worden, is het resultaat van die binnengekomen voorstellen.

Ik stel voor dat wij nu de hoorzitting aanvatten.

Ik stel voor dat wij eerst luisteren naar ambassadeur Jean-Luc Bodson, envoyé spécial Migration et Asile, en dat er na zijn uiteenzetting een gelegenheid is om vragen te stellen. Daarna geven wij het woord aan onze zes experts, in de volgorde waarop zij op de lijst voorkomen. Zij hebben mij beloofd tussen de tien en vijftien minuten te spreken. Als wij die zes experts gehoord hebben, hebt u allen, collega's, de kans vragen ter verduidelijking te stellen.

Ik stel voor dat wij geen politieke debatten aanvatten met de experts, maar dat wij vragen stellen ter verduidelijking of ter uitdieping van een of ander element dat naar voren geschoven is door de experts. Het politieke debat is gepland voor vanmiddag. Is iedereen het daarmee eens? (*Instemming*)

01.03 **Jean-Luc Bodson**: Monsieur le président, je vous remercie.

Je m'efforcerai de faire deux choses dans le même temps: être bref (puisque seules 15 minutes m'ont été accordées, ce qui est peu) et ensuite de m'en tenir aux faits afin de vous transmettre la vision la plus objective possible. Principalement, je me concentrerai sur les négociations, étant donné que je les ai menées et qu'en conséquence, la valeur que je peux ajouter réside surtout dans ces aspects.

Je commencerai, tout d'abord, par le contexte international d'où démarre cette idée et de la façon dont les négociations se sont déroulées. J'enchaînerai sur la façon dont la position belge a été adoptée et, ensuite, sur celle de la position européenne. J'aborderai l'évolution des négociations et les combats que nous avons menés avec les vingt-sept partenaires européens. J'aborderai ensuite le texte en lui-même, son contenu et ce qui, à mon sens, est important. Ensuite, j'aborderai les modifications que nous avons obtenues durant les négociations.

Toute la procédure a débuté avec la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, en septembre 2016. Celle-ci est une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée par consensus lors d'un sommet au plus haut niveau en avril 2017. Dans cette déclaration se trouvent un certain nombre de principes généraux relatifs aux migrations et aux réfugiés approuvés par l'ensemble de la

Communauté internationale, y compris par la Belgique.

Cette déclaration lance un double processus de négociations: deux Pactes globaux. Le premier étant relatif aux réfugiés. Les négociations se dérouleront à Genève sous les auspices du HCR. Deuxièmement, les négociations du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières se tiendront à New York sous l'égide des Nations Unies, en particulier du représentant spécial du Secrétaire général pour la Migration, Peter Sutherland et, ensuite, Louise Arbour et menées par deux co-facilitateurs, les ambassadeurs auprès des Nations Unies du Mexique et de la Suisse.

Pour être clair, le processus des négociations a duré à peu près deux années, mais il y a surtout eu une phase de consultations informelles (brainstormings) avec sessions thématiques sur les grands thèmes relatifs aux migrations: les droits de l'homme, les facteurs qui incitent à migrer, comment coopérer ensemble, quel type de gouvernance adopter pour les migrations, comment lutter contre le trafic et la traite des êtres humains, comment mieux impliquer les diasporas, comment lutter contre la migration irrégulière. Des rencontres régionales ont eu lieu puisque la problématique se pose de façon différente selon les régions, que l'on se trouve dans la région Afrique-Europe ou en Asie, sur la Péninsule arabique, en Amérique...

L'idée de ces débats était d'avoir un débat ouvert, sans contrainte de négociations intergouvernementales où, très vite, le risque est de tomber dans la division classique entre pays d'origine et pays de destination et où l'on est aussi tenu de représenter un gouvernement. L'idée était donc d'ouvrir un débat pour pouvoir échanger des idées sur ce qui fonctionne bien ou pas. Cela a donné lieu à une conférence qui a été appelée *stock-taking*, c'est-à-dire le bilan de ces débats ouverts au sein desquels la société civile a été impliquée – les acteurs locaux, les associations de migrants –, les gouvernements, tous les *stakeholders*, c'est-à-dire tous ceux qui sont parties prenantes dans la problématique des migrations. Durant l'été 2017, la conférence à Mexico de Puerto Vallarta a fait un bilan de toutes ces idées échangées librement.

Ensuite, ont commencé les véritables négociations intergouvernementales; elles ont commencé seulement au début de cette année, en février 2018, sur la base d'un texte rédigé par les deux co-facilitateurs qui se sont inspirés de tous les débats qui avaient eu lieu auparavant. Il y avait donc un tas de bonnes idées dans ce texte, texte nommé *zero draft* (soit le premier projet) qui a été distribué aux États membres début février et sur la base duquel le processus de négociation a été entamé.

À New York ont eu lieu six sessions de négociations (une semaine par mois) de février à juillet. Elles se sont clôturées en juillet par un texte qui n'a pas été approuvé mais nous y avons finalisé les négociations; les co-facilitateurs ont remis ce texte au président de l'Assemblée générale des Nations Unies.

En ce qui concerne ces négociations, sur quelle base ai-je négocié? Une position belge avait été définie. Celle-ci l'a été sur la base d'un COORMULTI. Qu'est-ce qu'un COORMULTI? C'est une réunion formelle par laquelle le ministère des Affaires étrangères réunit toutes les instances: fédérales, fédérées, administrations, représentants des cabinets des ministres et des secrétaires d'État, c'est-à-dire toutes les instances qui, dans ce cas-ci, ont des compétences en matière de migration pour définir une position belge, des *lines to take* qui définissent nos priorités – ce que nous voulons voir dans ce texte et ce que l'on ne veut pas voir –, nos lignes rouges, c'est-à-dire ce que l'on veut éliminer à tout prix pour éviter que cela se retrouve dans ce texte.

Trois réunions COORMULTI ont eu lieu. La première s'est tenue le 19 février 2018, avant le début des négociations, sur la base de ce premier projet. Nous avons défini une position belge, avec laquelle je suis allé à New York pour négocier sur la base de ces instructions, en sachant ce que la Belgique voulait et refusait. Ensuite, il y en a eu une deuxième le 4 juin, un peu avant le dernier round des négociations, le plus crucial, afin de réévaluer notre position en fonction de l'évolution des négociations. Le texte avait changé entre-temps. On y avait ajouté des choses qu'on n'aimait peut-être pas. Nous avons revu ce texte en redéfinissant notre position. Puis, les négociations ont été clôturées. Une troisième réunion a eu lieu le 12 septembre et a servi à approuver ce texte. Je vous en lis le compte rendu. Comme il s'agissait d'une réunion informelle, toutes les parties concernées y avaient été conviées. Il est écrit: "La Belgique estime que le texte est équilibré, reflète les préoccupations que nous avons exprimées et constitue une avancée importante au niveau diplomatique mondial. Par conséquent, non seulement la Belgique approuvera le texte à Marrakech en décembre, mais invitera proactivement les autres pays à faire de même." Pour moi, c'est la position officielle de la Belgique, telle qu'elle a été définie par les mécanismes ad hoc.

Je n'ai pas négocié seul à New York. En principe, nous l'avons fait dans un cadre européen. Comment cela s'est-il passé? Étant donné que la migration est une matière mixte, puisqu'elle ne relève pas uniquement de

la compétence des institutions européennes et des États, mais bien des deux, nous aurions dû déboucher idéalement sur un consensus qui aurait permis à la délégation de l'Union européenne à New York de négocier au nom de celle-ci et des États membres. Cela ne fut pas possible, parce quelques jours avant le début des négociations en février, la Hongrie avait décidé de s'opposer à toute forme de migration. Le gouvernement Orbán avait décidé que c'était une mauvaise chose en soi. Cela n'avait donc plus beaucoup de sens pour lui de négocier un Pacte pour les migrations mêmes sûres et ordonnées. Bref, la position extrême du gouvernement hongrois a rendu tout consensus européen impossible. Elle va d'ailleurs à l'encontre des acquis communautaires qui se trouvent dans les traités européens. Cette position n'est donc pas légale.

Nous avons trouvé la solution, peut-être un peu bancale, mais qui a finalement fonctionné. C'est d'avoir un des pays membres de l'Union européenne, l'Autriche, avant qu'elle ait la présidence – elle ne remplissait donc aucune fonction officielle au sein des institutions européennes –, qui a représenté les vingt-sept pays membres de l'Union européenne. Vous savez qu'aux Nations Unies, n'importe quel groupe d'États peut se rassembler de façon informelle. On peut décider de parler au nom de tel ou tel pays. C'est ce qu'on a fait, mais au nom des vingt-sept pays membres de l'Union européenne, sauf la Hongrie. Je crois que tout le monde avait compris de quoi il s'agissait.

Quant à la position belge, j'ai tenté de la traduire dans une position européenne. C'était assez facile, dans la mesure où, au sein de l'Union européenne, je comprenais la position belge comme une position médiane. Vous aviez des pays qui étaient beaucoup plus durs que nous, dans une perspective de pays d'accueil qui veut éviter d'avoir plus d'obligations et qui veut garder le contrôle de ses frontières, qui veut garder la possibilité de pouvoir renvoyer des migrants illégaux, qui ne veut pas parler de régularisations, de *firewall*. Vous aviez trois pays extrêmement actifs qui étaient le Royaume-Uni, le Danemark et les Pays-Bas.

Il faut noter que d'autres pays, notamment les pays d'Europe orientale et centrale, étaient très peu présents lors de ces négociations. C'est quand même intéressant de voir qu'aujourd'hui, les trois pays les plus durs sont en état d'approuver le texte, peut-être parce qu'ils ont eu ce qu'ils demandaient, tandis que certains pays qui semblent ne pas s'être beaucoup intéressés au texte pendant les négociations, alors qu'il était temps, ont décidé de décrocher.

Toujours est-il que la position dure de ces trois pays (Danemark, Pays-Bas et Royaume-Uni) m'ont facilité la tâche parce que j'ai reçu toute une série de commentaires de la part de l'Office des Étrangers ou du cabinet du secrétaire d'État à la Migration, insistant par exemple pour qu'il n'y ait pas d'obligation en matière de regroupement familial allant au-delà de notre législation, pour qu'on supprime l'engagement à mettre fin à la détention de mineurs au moment où on construit un centre. Toutes ces positions, j'ai facilement pu les incorporer dans la position des Vingt-sept, parce que j'étais couvert par ces trois pays qui avaient une position plus dure que la nôtre.

Dan kom ik aan het punt hoe de onderhandelingen verlopen zijn. Mij viel de grote polarisering in de zaal op, met enerzijds de landen van herkomst en, anderzijds, de bestemmingslanden. Enerzijds waren er extreme Latijns-Amerikaanse landen die vinden dat migratie een recht is. Anderzijds waren er de soevereïnistische landen, zoals China en Rusland, die er telkens op aandrongen dat de tekst *non-legally binding* zou zijn en dat de taal niet *prescriptive* zou zijn, en die veel de nadruk legden op hun soevereïniteit en op het feit dat zij zelf beslissen over migratie.

In die gepolariseerde context waren er twee belangrijke groepen. Enerzijds was er de groep van 27, misschien omdat wij een brugpositie hebben in vele aspecten en ook omdat wij een uiterst belangrijke partner zijn. De Verenigde Staten van Donald Trump hebben immers besloten om niet deel te nemen aan de onderhandelingen. Zij bleven totaal afwezig. In de afwezigheid van de VS was de groep van 27 een van de belangrijkste actoren. Als wij iets vroegen, konden de cofacilitatoren dat niet negeren. Als Bhutan of Liechtenstein iets vroeg, kon men daarmee rekening houden, maar zij hebben niet hetzelfde gewicht. Anderzijds was er de Afrikaanse groep, die had ook een redelijke impact, maar iets minder. Die is erin geslaagd om met één stem te spreken, ondanks de grote meningsverschillen in de groep. In dat opzicht was het standpunt van Zuid-Afrika merkwaardig.

Ik vind het merkwaardig dat wij, gezien die context, een beknopte, evenwichtige en nuttige tekst tot stand hebben kunnen brengen. Voor mij is het een goede tekst. Hij is begrijpelijk, de taal is redelijk duidelijk. Er zit een logica in, die min of meer de chronologische logica van een migrant is. De tekst heeft de ambitie van een 360°-aanpak, die alles dekt. Wij merken immers dat dit de enige manier is om efficiënt te zijn.

De groep van 27, inclusief België, is erin geslaagd om verwijzingen in de tekst te brengen, over alles wat voor ons belangrijk is. Wij hebben verkregen wat wij wilden.

Ik was dus uiterst tevreden, ik was half juli een tevreden diplomaat toen de tekst rond was. De cofacilitatoren stelden toen dat de tekst onderhandeld was en dat ze de tekst aan de voorzitter zouden geven. Alles wat België wilde, alle instructies die ik destijds uit Brussel gekregen heb, zitten in die tekst.

Il ne s'agit pas d'un texte pour promouvoir ou freiner la migration, mais d'un texte dont l'ambition est d'être neutre. Il constate le fait migratoire. La migration existe depuis 80 000 ans, depuis que l'homo sapiens a quitté l'Afrique. Elle se passe, pour le moment, de façon plutôt chaotique. Il a l'ambition de mettre de l'ordre dans ce chaos par une approche coopérative entre les États membres, parce que l'approche unilatérale ne fonctionne pas – les faits l'ont démontré –, et au moyen d'une démarche à 360 degrés, où l'on traite en parallèle tous les aspects de la migration, et pas seulement en privilégiant certains par rapport à d'autres.

Des experts plus qualifiés que moi pour le dire vous en parleront tout à l'heure, mais en tout cas je sais lire le texte que j'ai négocié: il y est inscrit noir sur blanc que le texte est juridiquement non contraignant.

De tekst is juridisch niet-bindend; dat staat in de tekst. "It upholds the sovereignty of States", dus de tekst respecteert de soevereiniteit van de landen. De tekst expliciteert dat de landen hun soevereiniteit behouden inzake de beslissing over wie al dan niet toegang heeft tot het grondgebied. De tekst bevat daarover verschillende paragrafen. De algemene "Guiding Principles" bevatten een heel hoofdstuk over de soevereiniteit van de staten. Ik zie dus niet in waarom en hoe het mogelijk is nu te beweren dat de tekst toch juridisch bindend is.

Ik heb ook het argument horen opwerpen dat indien de tekst dan toch juridisch niet bindend is, welke zin het dan nog heeft om naar Marrakesh te gaan, aangezien de tekst toch geen impact heeft. Met dat argument ga ik helemaal niet akkoord, want het gaat om een politiek engagement.

Une promesse, pour moi, c'est du sérieux. Si je promets à quelqu'un qu'il est mon meilleur ami et que je ne vais pas le laisser tomber, il ne peut pas me traîner devant les tribunaux avec cela. Cette promesse n'a-t-elle dès lors pas de valeur? Les États qui adopteront ce texte vont s'accorder, s'engager à coopérer (car il s'agit d'un cadre coopératif) pour réaliser 23 objectifs. C'est important.

Vous qui êtes parlementaires, si vous vous demandez à un moment donné s'il faut adopter ou ne pas adopter ce Pacte, il faut lire les 23 objectifs. Sommes-nous d'accord sur le fait que la Belgique s'engage à coopérer pour réaliser ces 23 objectifs? Si un de ces objectifs vous pose problème, c'est l'adoption du Pacte qui pose alors problème.

Cela dit, lorsque j'ai négocié, vu que je ne suis pas tout à fait inconscient, j'ai veillé à ce que ces objectifs soient conformes soit à un désir politique de faire mieux, soit à une politique que nous menons déjà ou à une législation que nous avons déjà. Je ne parle pas ici des actions possibles, qui suivent, mais nous avons 23 objectifs – il y en a en fait 22, le 23^e est une concession que nous avons faite aux Africains (pour obtenir d'autres choses) et qui porte sur la coopération, mais tout le texte parle de coopération, de sorte que ce 23^e objectif est à mon avis inutile mais innocent.

Le premier de ces objectifs vise à partager l'information afin d'objectiver le débat. Ceux qui souhaitent mener un débat sur la base de peurs ou de préjugés ne doivent pas adopter ce texte. Si vous trouvez qu'il est utile de partager l'information et de disposer de données afin de savoir exactement de quoi on parle en termes de flux migratoires, en termes d'impact sur notre sécurité sociale, par exemple, mais qu'il faut avoir des politiques basées sur des faits, dans ce cas il faut souscrire à cet objectif.

Le deuxième objectif concerne la volonté de réduire les causes profondes de la migration. Même les Hongrois sont d'accord. Si vous ne voulez pas que les gens migrent, il faut faire en sorte qu'ils soient heureux chez eux, disent les Hongrois, et ils n'ont pas tort sur ce point. Cet objectif vise donc à lutter contre toutes les causes, qu'il s'agisse des guerres, de la corruption ou du manque de démocratie ou de perspectives économiques, des effets du changement climatique, etc. On ne crée pas une nouvelle catégorie de réfugiés climatiques, on dit que le climat va avoir de telles conséquences qu'il va pousser des gens à migrer. Il faut donc s'attaquer au problème et aider ces gens à mettre en place d'autres formes d'agriculture, des méthodes d'irrigation plus performantes, construire des digues, autrement dit prendre des

mesures pour éviter la migration en tant que résultante du climat.

Le troisième point: informer correctement les migrants. C'est de cela qu'il s'agit. Donner de l'information pour que les services consulaires du Sénégal ou du Mali puissent être présents en Libye pour donner de l'information aux migrants en trajet, c'est un élément, mais l'information aux migrants c'est aussi ce que nous faisons lorsque nous menons des campagnes d'information dans les pays d'origine pour lutter contre la désinformation des passeurs. À mon avis, cet objectif correspond à quelque chose que nous faisons déjà.

Le quatrième point: les documents d'identité. C'est bien sûr la responsabilité du pays du citoyen. N'avez-vous pas tous une carte d'identité et la possibilité d'avoir accès à un passeport si vous voulez migrer ou voyager? Nous demandons aux pays qui ne le font pas de le faire. Ces documents d'identité permettent de protéger un migrant. Si vous êtes un citoyen de tel ou tel pays, ça vous donne une certaine protection.

Dans une perspective de retour, pourquoi notre politique de retour est-elle souvent un échec? Parce que ces migrants n'ont pas de document. Ce que nous demandons à nos partenaires des pays d'origine, c'est de travailler ensemble pour avoir des registres civils dignes de ce nom. Les documents d'identité doivent être basés sur quelque chose; il faut un registre civil que beaucoup de ces pays n'ont pas. C'est un chantier énorme. Les documents d'identité sont liés au registre civil, et ainsi de suite.

Je ne peux que vous conseiller de lire ces 22 objectifs et de voir si vous êtes d'accord ou s'il y en a qui posent problème. Moi en tout cas, je les ai confrontés à notre législation, à la législation européenne en la matière, aux pratiques que nous menons ou aux volontés politiques. Pour l'objectif 1, il y a du pain sur la planche en Belgique. J'avais compris qu'il y avait un accord politique pour aller de l'avant dans ce domaine.

Au cours de ces négociations, les 27, y compris la Belgique, ont obtenu de nombreux amendements qui nous ont permis d'éliminer du texte tout ce qui nous gênait, selon les instructions que j'ai reçues entre février et juillet.

J'ai réalisé une longue étude que j'ai remise au premier ministre et à mon ministre. Je n'ai pas le temps de vous l'exposer ici. Elle analyse en détail le *zero draft* (la première version du texte), la version finale - celle que nous allons adopter à Marrakech, et les procès-verbaux des COORMULTI, qui sont mes instructions. Quand vous examinez cela, il est difficile de ne pas être content, si vous vous arrêtez à ce processus formel de négociation.

Je vous donne quelques exemples.

En matière de souveraineté, le texte initial n'était pas aussi équilibré que le texte final.

Un autre élément qui a énormément fait débat, c'est celui des *firewalls*, des pare-feux. La Belgique n'était pas extrêmement contre à l'inverse des Britanniques, des Danois et des Hollandais. Qu'est-ce qu'un pare-feu? C'est l'idée que vous êtes un migrant en situation irrégulière. Vous êtes une femme. Vous vous faites violer. Vous n'osez pas aller chercher protection auprès de la police de peur d'être expulsée. Donc, vous ne pouvez pas faire valoir un droit de l'homme fondamental. La proposition qui a été faite était d'avoir un pare-feu, c'est-à-dire que la police accepte votre déclaration, porte plainte, vous protège en ignorant votre statut.

Du côté européen, on avait un problème avec cela. En effet, on dit que ce Pacte vise à promouvoir la migration régulière, sûre et ordonnée et donc à lutter contre la migration irrégulière et vise aussi une *comprehensive approach*, une approche globale. Or, on nous demande de faire des compartiments entre les différentes administrations. On ne peut pas l'accepter. On l'a donc éliminé du texte et on a trouvé une autre formule qui correspond exactement à notre législation contre le trafic des êtres humains qui permet à une victime de trafic d'être protégée mais sans masquer son statut irrégulier. Elle sera protégée tant qu'elle coopère et pourra mener la procédure jusqu'à la fin.

Un autre débat a porté sur le reproche fait au texte d'être le chantre des migrations et d'être trop positif. Il est vrai que ce texte veut lutter contre les préjugés négatifs qui existent trop souvent à l'égard de la migration, en insistant sur le fait que la migration peut être positive. De grandes nations se sont bâties sur les migrations et sont extrêmement dynamiques. Néanmoins, nous avons demandé de rajouter une conséquence négative sur la migration irrégulière parce qu'elle nous pose problème aujourd'hui. Elle crée des peurs dans notre société. Elle crée de l'insécurité. Cela a donc été rajouté. On a un texte équilibré qui mentionne les aspects positifs de la migration régulière et les aspects négatifs de la migration irrégulière.

On a obtenu à plusieurs reprises, dans le texte, un renforcement entre les migrants réguliers et les migrants irréguliers. Cela se trouve dans le texte. Si vous faites un livre sur la cuisine végétarienne, il n'est pas nécessaire de rajouter à chaque recette qu'il n'y aura pas de viande dedans. Ici, c'est un peu la même chose. Dans ce texte, on parle de migration régulière et on veut lutter, comme c'est indiqué dans les objectifs, contre la migration irrégulière. Il y a certains passages où la distinction doit être faite ou ne pas l'être. En matière de droits de l'homme, c'est vrai, je l'avoue, on a estimé que tous les migrants même irréguliers étaient des hommes et avaient donc droit à la protection de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à toutes les protections. Tous les engagements que la Belgique a déjà pris s'appliquent à ces personnes.

Par contre, on fait la distinction dans d'autres domaines, l'accès aux services par exemple. Évidemment, un migrant en situation irrégulière, et je prends l'exemple d'une femme violée ou qui doit accoucher... Faut-il la laisser accoucher dans la rue? Non. En Belgique, elle a droit à des soins minimaux. Elle a droit à une protection de la police. Les enfants, il y a l'obligation de scolarité. Il y a déjà des services de base que la Belgique accorde, même aux migrants en situation irrégulière. Mais par contre, ce qu'on a obtenu dans le texte, c'est qu'une distinction soit faite que si vous êtes un migrant en situation régulière, qui payez vos impôts et votre sécurité sociale, vous aurez droit évidemment à d'autres services. Ce n'est pas la même chose.

Deuxièmement, la liste des services de base se trouvait mentionnée. Là-dedans, il y avait le logement, la nourriture. Je ne suis pas un migrant irrégulier, l'État ne me paie pas mon logement ni la nourriture. On a demandé, à la demande de l'Office des Étrangers et du cabinet du secrétaire d'État à la Migration, de supprimer cette liste parce qu'on estimait que c'est de la souveraineté de l'État de décider quels services de base il accorde aux migrants en situation illégale.

Je l'ai dit, il n'y a pas de nouvelle catégorie en matière de migration climatique. La problématique est reconnue. Je crois qu'il y a intérêt parce que c'est un problème qui nous pend au nez dans les années qui viennent. Il est vrai que, également dans les migrations légales, ça se trouve formulé comme une des possibilités de canaux légaux mais selon un langage qui est très prudent et qui n'est pas "prescriptif". Nous avons dû lutter car il y avait une pression très forte de la part des pays d'Océanie pour avoir tout un chapitre sur le changement climatique. Et ça n'a pas été le cas.

En matière de réunification familiale, il y a une formulation qui aurait pu poser problème et qu'on a changée à la demande de l'Office des Étrangers. On a obtenu exactement la même formulation que ceux-ci demandaient. À mon sens, cette formulation se trouve en parfait accord avec notre législation de réunification familiale. Il faut ne pas oublier que ce texte s'adresse à l'ensemble de la planète et qu'il y a des pays qui ne respectent pas le droit à la réunification familiale. Il y a des pays dans lesquels un migrant, même en situation régulière, se trouve dans l'impossibilité de faire venir sa famille tellement les conditions sont strictes. Je pense à la péninsule arabe par exemple. À ces États, on leur demande de ne pas mettre des obstacles insurmontables. En Belgique, on n'a pas d'obstacle insurmontable. Il y a des obstacles qui sont raisonnables et la formulation nous laisse toute latitude, même encore pour réviser notre loi dans un sens ou dans l'autre si on l'estime nécessaire.

Pour ce qui concerne le principe de régularisation collective, c'est vrai qu'il y a un piège parce vous dites qu'on veut lutter contre la migration irrégulière mais qu'on régularise les migrants irréguliers. On s'est opposé à cela et aujourd'hui le terme "régularisation" ne se trouve plus dans le texte. Il y a bien une mention extrêmement prudente qui dit "les États s'engagent à coopérer, basé sur des pratiques existantes, à faciliter l'accès de migrants à des processus d'évaluations individuelles qui pourraient mener à un statut régulier".

Alors, je ne sais pas si un juge peut encore traîner la Belgique devant les tribunaux sur la base d'une telle formulation. Là, j'ai vraiment des questions.

Il y a une autre chose mais c'est un texte...

Spreek ik wat te lang, mijnheer de voorzitter? Misschien wel.

De **voorzitter**: Ik zie dat u aan de laatste bladzijde van uw tekst bent. Rondt u uw uiteenzetting af?

01.04 **Jean-Luc Bodson**: Ja, goed.

La décriminalisation des victimes a suscité un débat. Nous ne voulions pas que des gens soient punissables pour traite des êtres humains quand ils sont victimes de trafic. Finalement, nous avons trouvé une formulation selon laquelle les États peuvent toujours sanctionner des personnes en séjour irrégulier, comme le font les Britanniques et ainsi que le prévoit, du reste, notre législation – même si l'on ne sanctionne pas pénalement des migrants en situation d'irrégularité. Bref, l'idée de décriminaliser l'immigration illégale a été retirée du texte, mais nous avons voulu décriminaliser les victimes de la traite.

S'agissant de la pratique de la détention des enfants, là aussi, l'accent est mis sur la recherche d'autres solutions – ce qui correspond à notre législation et à notre pratique. Nous n'y recourons en effet qu'en dernier recours. C'est aussi conforme à la réglementation européenne en la matière. Pour la détention des mineurs, nous avons donc changé le texte pour y mettre fin, car elle n'est pas conforme à notre pratique de construire un centre, certes familial, mais fermé. Le texte énonce aujourd'hui que nous nous engageons à chercher des alternatives, mais aussi que, tant que nous n'en avons pas trouvé, nous nous réservons le droit de recourir à la détention – y compris de mineurs. C'est donc tout à fait en conformité avec notre pratique.

Quelque chose d'important que nous avons obtenu, alors que cela ne figurait pas dans le texte, c'est la mention très claire de l'obligation – déjà en vigueur, mais qui est souvent niée par beaucoup d'États d'origine – d'accepter leurs citoyens. Les politiques de retour belge et européenne sont fréquemment vouées à l'échec à cause du manque de volonté des pays d'origine. Désormais cette obligation est inscrite noir sur blanc dans le texte. Nous en avons retiré une mention qui interdisait les déportations forcées. Ce terme ne s'y trouve donc plus, comme nous ne l'aimons pas. En revanche, le retour forcé, si nécessaire, reste tout à fait possible.

J'ai oublié un aspect essentiel que nous avons aussi obtenu.

Op het laatste moment was er het feit dat er na de 22 objectieven een reeks *good practices* kwamen. In het begin was het niet duidelijk, er was sprake van *actionable commitments* – dat werd in *Terzake* gemeld door de heer Keuleneer. Wat is een *actionable commitment*? Dat is inderdaad een terminologie die vrijwarend is. U verbindt zich ertoe om een actie te voeren. Daarmee gingen wij, de Europeanen, niet akkoord. Dat is voor ons niet aanvaardbaar. Het gaat om migratie. De concrete toestand is op verschillende plaatsen in de wereld zo verschillend dat het niet mogelijk is om een *one size fits all* te hebben. Maatregelen die gelden voor iedereen, dat gaat dus niet. Dan zijn er te veel verplichtingen.

Tijdens de laatste onderhandelingen, na intense lobbying bij de cofacilitatoren, is er gezegd dat wij dit niet zouden goedkeuren. Zij hebben de tekst aangepast, in de "Guiding Principles" en na elk objectief. Nu staat het zo geformuleerd: "To implement this objective we will draw from the following actions." Het is dus duidelijk, het gaat over een lijst van mogelijke beleidsopties.

Mijnheer Keuleneer, ik begrijp dus niet dat u dat meldde in *Terzake*. Wat wij in Marrakesh gaan aannemen is immers de laatste versie van de tekst, niet de voorlaatste. "Actionable commitments" staan niet meer in de laatste versie.

01.05 Fernand Keuleneer: Nee, maar in veel vakliteratuur wel.

01.06 Jean-Luc Bodson: In de tekst staat dat niet meer.

01.07 Fernand Keuleneer: Dat maakt niet zoveel verschil uit.

01.08 Jean-Luc Bodson: Wij hebben daarvoor gevochten en wij hebben het verkregen. Dat maakt duidelijk dat de filosofie van de tekst wel coöperatief is, niet juridisch bindend. Als u een snelheidsbeperking hebt, kunt u geen menu hebben als u de Brusselse tunnels binnenrijdt waarbij u kunt rijden tussen 30, 60, 90 en 120 km/uur. U zou dan immers zelf beslissen wat voor u persoonlijk de gepaste snelheid is. Dat werkt niet. Het is hier duidelijk dat het gaat om een aantal *good practices*, goede methodes die wij kunnen gebruiken als bron van inspiratie. Wij kunnen dan echter ook besluiten dat een bepaald punt voor ons niet relevant is.

De **voorzitter:** Mijnheer Bodson, ik dank u voor deze heldere uiteenzetting.

Ik geef nu het woord aan de collega's.

Ik wil nog even opmerken dat wij niet politiek gaan debatteren met onze gasten. Wij stellen vragen om verduidelijking, uitdieping of toelichting bij elementen die aangeraakt zijn door onze gast.

Collega's, ik wil u verzoeken om uw vragen heel kort te houden en geen beschouwingen te maken.

01.09 Kristof Calvo (Ecolo-Groen): (...)

De **voorzitter**: Goed, dat is de keuze van de fractie.

01.10 Julie Fernandez Fernandez (PS): Monsieur le président, monsieur Bodson, je vous remercie pour votre intervention très éclairante sur la manière d'arriver au texte et surtout sur le rôle que la Belgique a joué.

J'ai deux questions très brèves.

D'abord, vous avez par deux fois fait mention que dans le texte initial, l'enfermement des enfants était interdit, si j'ai bien compris. Vous avez dit à un moment donné: "Nous avons demandé, puisqu'on avait notamment une aile familiale en construction, que ce soit retiré du texte." Ai-je bien compris? Confirmez-vous que l'interdiction d'enfermer des enfants a été retirée de ce texte, entre autres à la demande de la Belgique?

Ensuite, vous nous dites bien que les pays les plus durs à l'égard du texte étaient les Pays-Bas, le Danemark et le Royaume-Uni. Ce sont aujourd'hui les trois pays sur lesquels s'appuie la Belgique pour essayer de trouver une solution. Nous confirmez-vous que ce sont ces pays-là qui étaient les moins réceptifs au texte, pour le dire ainsi?

De **voorzitter**: Ik dank u voor uw beknopte vragen.

Collega De Roover, ik had niet gemerkt dat u uw hand had opgestoken; mijn excuses daarvoor. U krijgt het woord.

01.11 Peter De Roover (N-VA): Bedankt, mijnheer de voorzitter.

Mijnheer Bodson, ik dank u voor uw uiteenzetting.

Ik moet aan de meeste aanwezigen hier zeggen dat u in de loop van de voorbije maanden een aantal keren een ontmoeting had met Parlementsleden. U weet dat de N-VA daarbij trouw aanwezig was, wat niet kan gezegd worden van iedereen hier aanwezig. Integendeel, doorgaans vond dit plaats in enorme onverschilligheid. Niet bij ons, wij hebben die ontmoetingen zeer op prijs gesteld trouwens.

U hebt hier ook mooi aangegeven dat er in de loop van het proces zeer actieve verbeteringen werden aangebracht aan de oorspronkelijk ingediende teksten. Wij hebben ons inderdaad in dat proces ook ingeschakeld. Ik wil ook even bevestigen dat u als diplomaat en in de rol die u speelt, een uitstekend parcours hebt gereden. U hebt dat gedaan binnen de context van de diplomatieke besprekingen, zoals die aan de basis van dit soort teksten liggen. Ik zou eigenlijk willen — al ligt dat buiten de bevoegdheid van deze commissie, mijnheer de voorzitter — dat wij u zouden kunnen aanstellen tot mondiale en definitieve interpretator van deze teksten. Ik zou dan redelijk gerustgesteld zijn, maar ik vrees dat ooit anderen dan u zullen moeten oordelen over de betekenis van de teksten en dat lijkt mij veeleer een probleem.

Mijnheer de voorzitter, ik heb twee vragen.

Een aantal van mijn vragen zal ik niet aan de diplomaat stellen, wegens voor de hand liggende redenen. Hij is immers gebonden aan zijn plicht om binnen zijn diplomatieke rol te blijven. Dat zal bij de experts minder het geval zijn, mag ik aannemen. Ik zal dus niet aan de diplomaat vragen waarom dit nooit eerder op de regeringstafel heeft gelegen.

Mijnheer Bodson, ten eerste, Oostenrijk en cofacilitator Zwitserland hebben heel het proces zeer prominent meegemaakt en daarna schijnbaar hun oordeel bijgesteld. Hebt u vanuit uw positie informatie over wat wellicht de oorzaak daarvan is?

Ten tweede, u hebt gezegd dat het juridisch niet bindend is, maar dat het politiek gezien "une promesse" is.

Dat is wel belangrijk natuurlijk. Ik weet niet hoe dat bij collega's zit, maar met het doen van beloftes moet men opletten, want daar wordt men ooit wel eens op aangesproken, zelfs al is men politicus. Misschien is dat een categorie van mensen die daarmee wat frivoler kan omspringen, maar er zijn toch grenzen aan de politieke beloftes die men doet. In welke mate zullen wij morgen met deze politieke beloftes worden geconfronteerd, wanneer wij akkoord gaan met dit pact?

Nog een laatste vraag.

Bent u het eens met wat onze experts, de heer Wouters hier aanwezig en de heer Van Poecke, de voorbije weken hebben geschreven: "De onderhandelingsprocessen van de VN zijn aan verfijning toe. Een louter intergouvernementeel onderhandelingsproces volstaat niet langer voor een dergelijk gevoelig beleidsthema." Ik herhaal dat u zich uitstekend van uw taak hebt gekwetend, maar u hebt dat natuurlijk gedaan in de meer donkere gangen van de politieke besluitvorming. Dat zal toch wel voor een deel de oorzaak zijn van het feit dat het politiek en maatschappelijk debat zo laat op gang is gekomen. Bent u het ermee eens dat de onderhandelingsstechniek en het onderhandelingsproces bij dergelijke Pacten aan verfijning toe zijn?

01.12 Kattrin Jadin (MR): Monsieur le président, votre Excellence, j'ai deux questions très simples à vous poser pour vous entendre de manière claire et, je l'espère, non équivoque.

À chaque étape de la négociation, sur la formulation de ce Pacte migratoire, avec tous les intervenants dont vous avez parlé dans votre exposé, avez-vous chaque fois reçu le feu vert pour continuer les négociations? J'aimerais vous entendre de manière claire et précise; c'est très important.

Pour ma seconde question, il me semble que la réponse peut tout aussi bien être claire et précise. Car nous avons entendu des informations parfois très différentes ces dernières semaines en ce qui concerne l'impact juridique qu'aurait la signature de ce Pacte en droit belge. Pouvez-vous nous dire si des modifications d'ordre légal devront s'imposer à la suite de la signature de ce Pacte pour être intégrées en droit positif belge? Oui ou non?

01.13 Vincent Van Peteghem (CD&V): Mijnheer de voorzitter, ook ik zal het heel kort houden.

Ik wil op mijn beurt de heer Bodson danken voor zijn aanwezigheid en zijn uitleg. Het is inderdaad niet eenvoudig om een Belgisch, Europees en algemeen standpunt in te nemen. Wat ik uit zijn uitleg over de Belgische positie echter begrijp, is dat de algemene analyse en conclusie was dat het om een heel evenwichtige tekst gaat, die na onderhandelingen tot stand is gekomen.

Ik wil graag nog even terugkomen op de manier waarop de Belgische positie tot stand is gekomen.

Mijnheer Bodson, u sprak over het COORMULTI, dat verschillende keren is samengekomen. Ik had graag van u nog eens gehoord wie precies in dat COORMULTI zat, om duidelijk te maken wie zijn goedkeuring heeft gegeven om de onderhandelingen verder aan te vatten?

Ik had u graag nog een tweede vraag gesteld. Tijdens uw uiteenzetting hebt u aangegeven dat tijdens de drie vergaderingen er telkens een aantal elementen waren waarmee wij wel of niet akkoord gingen. U hebt zelf al over de familiehereniging gesproken; daarover gaf u mee dat België wilde dat de familiehereniging conform de Belgische wetgeving in de tekst zou worden opgenomen, wat uiteindelijk ook is gebeurd, zoals u aangaf. Waren er nog andere punten die tot onenigheid of vragen hebben geleid, maar uiteindelijk niet zijn goedgekeurd?

Ik dank u alvast voor uw antwoord.

01.14 Tim Vandenput (Open Vld): Mijnheer de voorzitter, mijnheer Bodson, ik dank u voor uw duidelijke toelichting.

Ik heb vier vragen.

Ten eerste, zal het pact de mediavrijheid beknotten, zoals tegenstanders stellen? Mag alleen positief over migratie worden gesproken?

Ten tweede, aan welke bepalingen van het pact voldoet België momenteel niet?

Ten derde, in welke mate zal het pact ons helpen de volgende verdragen of afspraken te maken? Ik geef een voorbeeld. Zal het makkelijker zijn om op basis van het pact met landen akkoorden over een terugkeerbeleid te sluiten, wat vandaag erg moeilijk is?

Ten slotte, mijnheer Bodson, u hebt verklaard dat België tijdens de onderhandelingen alles heeft gekregen wat het wilde. Hebt u van de Belgische politiek ooit signalen ontvangen dat de inhoud niet goed was?

Ik kijk uit naar uw antwoorden.

01.15 **Monica De Coninck** (sp.a): Mijnheer de voorzitter, mijnheer Bodson, ik wil u uitdrukkelijk bedanken voor uw heel duidelijke uitleg, die voor een diplomaat bijzonder transparant was.

Ik heb vier vragen.

Ten eerste, door sommigen wordt het COORMULTI nu voorgesteld als een louter ambtelijk overleg. Het echte politieke overleg moest nadien nog beginnen. Beschouwt u het COORMULTI als een louter ambtelijk overleg?

Ten tweede, wij begrepen dat op de laatste COORMULTI-vergadering het kabinet-Francken afwezig bleef. Kunt u mij zeggen wat de exacte conclusie was van deze vergadering? Werd die conclusie op een of andere manier ooit betwist?

Ten derde, ik merk dat de N-VA dertig opmerkingen of bezwaren over het akkoord op tafel heeft gelegd. Hebt u die dertig bezwaren ooit, in de loop van de onderhandelingen, gekregen? Of hebt u op een of andere manier signalen gekregen wat al dan niet aanvaardbaar was?

Ten vierde, dit is een technische vraag. Welke diplomatiek-technische oplossingen zijn er nog denkbaar naast naar Marrakesh gaan, niet naar Marrakesh gaan of een interpretatieve verklaring opstellen? Is er eventueel nog een vierde of vijfde diplomatieke mogelijkheid of oplossing?

01.16 **Wouter De Vriendt** (Ecolo-Groen): Mijnheer de voorzitter, mijnheer Bodson, ook mijn dank voor uw toelichting, die qua duidelijkheid niets te wensen overlaat. Naar ik aanneem, kan ze voor sommigen in deze zaal bovendien bijzonder confronterend zijn.

Mijn vragen zijn de volgende.

U zegt dat een consultatiefase in april 2017 werd aangevat. Heeft ons land de kans gehad om daarin haar stem te laten horen? Op welke manier heeft het dit gedaan?

Sinds dit jaar hebben er drie COORMULTI-vergaderingen plaatsgevonden. Dit is uiteraard geen aangelegenheid van Buitenlandse Zaken alleen. Kunt u zeggen welke departementen daarbij betrokken waren?

Wat de gezinshereniging betreft, had ik ook graag een extra woordje uitleg gekregen. Wij lezen in de pers dat sommigen menen dat dit pact het recht op gezinshereniging versoepelt. Als men het pact leest en meer bepaald punt 21(i), dan heeft men het daar over "toegankelijke procedures" die het eventuele recht op gezinshereniging voor iedereen doen gelden. Men krijgt als het ware de kans om in de procedure in te stappen. Steunt u onze lezing?

U hebt daarnet de officiële positie van ons land geprojecteerd, toegelicht en voorgelezen. Wij lezen daarin dat er niet alleen sprake is van steun, maar ook van actieve promotie van het Marrakeshpact door ons land. Het is een zeer lang onderhandelingsproces geweest. U maakt ook duidelijk dat dit geen opengrenzenpact is, ook al proberen sommigen dit ervan te maken. Integendeel, dit is een zeer evenwichtige tekst met een onderscheid tussen reguliere en irreguliere migratie, terugkeer van migranten, readmissie, aanpak van mensensmokkelaars. Bovendien heeft ons land deze tekst in bijzonder grote mate doen aanpassen. U hebt daarvan een zeer indrukwekkend overzicht gegeven.

Is het voor u, als diplomaat, dan logisch en verdedigbaar dat ons land na twee jaar, op het einde van de rit, na het hele proces, zou terugkrabbelen en zijn kar zou keren? Wat zou dat doen met de geloofwaardigheid

van ons land?

Ten slotte, hebt u zicht op de posities die andere landen in het onderhandelingsproces hebben ingenomen of op de posities die nu aan het veranderen zijn? Eigenlijk hebt u vooral twee landen opgenoemd, Hongarije en Oostenrijk, die op een bepaald moment de Europese consensus wilden doorbreken en dwars begonnen te liggen. U hebt ook drie andere landen opgenoemd, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Nederland, die een bijzonder harde houding hebben aangenomen in het proces, maar die het pact finaal wel zullen steunen, mits een bijkomende tekst. Dat is een positie die ons land ook perfect zou kunnen innemen.

Klopt dat? Is er sinds de goedkeuring van het pact en de speech van de eerste minister in New York eigenlijk een letter veranderd aan het pact of is de tekst nog altijd dezelfde? Is het enige wat en cours de route veranderd is het politieke protest van een aantal landen in Europa – het zijn er niet veel, maar toch een aantal – met vrij rechts-populistische regeringen en van het partijbureau van de N-VA? Ook dat is een nieuw feit sinds de goedkeuring van de tekst.

01.17 Georges Dallemagne (cdH): Monsieur le président, monsieur l'ambassadeur Bodson, je vous remercie pour votre exposé extrêmement clair et convaincant. Vous avez montré combien la Belgique avait été proactive dans ce processus et à quel point la Belgique avait été satisfaite des résultats de ce processus. Vous avez aussi indiqué et rappelé que les pays les plus durs dans la négociation au niveau européen (Grande-Bretagne, Danemark, Pays-Bas) allaient à Marrakech pour adopter ce Pacte migratoire.

On vient d'entendre les critiques de notre collègue, Peter De Roover, disant qu'il y avait eu des négociations en coulisses et qu'on aurait mieux fait d'avoir des négociations un peu plus transparentes. Je suis, au contraire, impressionné par la qualité de l'implication de l'ensemble des gouvernements, des membres du gouvernement et de la société civile dans ce processus. Est-ce quelque chose d'habituel? Il serait d'ailleurs intéressant d'avoir les procès-verbaux de ces réunions COORMULTI, de voir un peu qui est autour de la table et quelles ont été les remarques, notamment de la N-VA qui souhaite aujourd'hui que la Belgique se retire de ce processus.

J'aurais aimé savoir quelles avaient été les remarques précises de la N-VA et quelles avaient été les réponses précises qui avaient été apportées. Vous en avez donné quelques exemples mais il serait intéressant de les compléter.

Dans le même ordre d'idées, avez-vous eu des signaux d'alerte à un moment donné? Certains membres du gouvernement, certains cabinets vous ont-ils dit: "Attention, ça, c'est pour nous une ligne rouge! Attention, si nous n'obtenons pas là ce que nous cherchons, nous ne pourrons pas adopter ce Pacte." Avez-vous eu des signaux d'alerte les dernières semaines?

Avant la déclaration du premier ministre à New York, qui était très ferme et en faveur de ce Pacte, avez-vous eu des signaux d'alerte de quiconque? Qui a éventuellement relu la déclaration du premier ministre? En général, ce type de déclaration fait l'objet de concertations et éventuellement d'écritures. Qui a écrit ce passage du texte du premier ministre? Ce serait intéressant de le savoir.

Enfin, lors de la dernière réunion, il y a eu cette conclusion tout à fait impressionnante: la Belgique estime que le texte reflète les préoccupations que nous avons exprimées et invitera proactivement les autres pays. Qui représentait la Belgique au niveau du gouvernement? Le cabinet de M. Francken, celui de M. Jambon ou d'autres étaient-ils représentés au moment de cette réunion? Y a-t-il eu des remarques par rapport à cette conclusion finale? Est-il habituel que la Belgique invite proactivement d'autres pays à le ratifier? On voit qu'il y a là un enthousiasme de la part de la Belgique? Qu'est-ce qui a fait que la Belgique a insisté pour qu'il y ait là une démarche proactive à l'égard d'autres pays?

Enfin, quelles seraient les conséquences effectives d'un retrait de la Belgique? Vous avez une grande carrière de diplomate; nous sommes un pays multilatéral, nous sommes un pays qui cherche la coopération internationale. Quelle pourrait être la conséquence diplomatique du fait que la Belgique n'aille pas à Marrakech?

01.18 Filip Dewinter (VB): Mijnheer Bodson, u hebt het verschillende keren over de COORMULTI-groep gehad. Hoe werden de beslissingen van de COORMULTI-groep uiteindelijk bekrachtigd? Ik neem aan dat die door de regering werden bekrachtigd, maar aan wie rapporteerde de COORMULTI-groep? Aan Buitenlandse Zaken of aan de hele regering? Waren alle ministers geïnformeerd of niet?

In uw betoog zei u dat het pact als dusdanig neutraal is. Ik lees in het pact: "We recognize that immigration is a source of prosperity, innovation and sustainable development in a globalized world, and that these positive impacts can be optimized by improving migration governance." Dat lijkt mij allemaal niet zo neutraal. Immigratie wordt als iets positiefs omschreven, als iets dat in onze geglobaliseerde wereld kan leiden tot een bron van welvaart, innovatie en ontwikkeling. Er zijn toch wel andere visies over immigratie dan de visie die in de tekst naar voren wordt geschoven. Ik heb dus mijn bedenkingen bij die neutraliteit.

U sprak zich ook uit over de soevereiniteit, die niet in het gedrang zou zijn. Ik weet dat er in het pact een aparte passus over opgenomen is. Het pact zou ook niet-bindend zijn. Strikt juridisch klopt dat natuurlijk, maar ik lees in het pact ook het volgende: "For follow-up and review, we agree on intergovernmental measures that will assist us in fulfilling our objectives and commitments." Die follow-up zal gebeuren vanaf 2020, zal iedere vier jaar plaatsvinden in een "International Migration Review Forum", waar een intergouvernementele verklaring afgelegd zal moeten worden over de voortgang en de implementatie van de maatregelen om de doelen te bereiken, en zal via een "Progress Declaration" bezegeld worden en ondertekend moeten worden. Zo vrijblijvend lijkt mij dat allemaal niet. Dat de tekst juridisch-technisch niet-bindend zou zijn, daarover kunnen we discussiëren, maar in het pact staat duidelijk dat er om de vier jaar een opvolging komt, met een "Progress Declaration", *commitments* en doelstellingen waaraan voldaan moet worden. Hoe rijmt u dat met het behoud van onze soevereiniteit in het immigratiebeleid? Voor mij lijkt het heel erg sterk op een zoveelste poging van de Verenigde Naties om het immigratiebeleid te globaliseren. Onze soevereiniteit wordt zo wel degelijk op een ingrijpende manier aangetast.

01.19 Hendrik Vuye (Vuye&Wouters): Mijnheer de voorzitter, ook ik wil eerst en vooral ambassadeur Bodson bedanken voor de transparantie die hij heeft gebracht, want dat is heel belangrijk.

Mijnheer Bodson, diplomatie en recht botsen wel eens. Op een bepaald ogenblik hebt u het voorbeeld aangehaald van de richtlijnsnelheid en dat is inderdaad een heel mooi voorbeeld. Wanneer er een richtlijnsnelheid wordt opgelegd, bijvoorbeeld 80 kilometer per uur, dan zal er geen veroordeling volgen wanneer die richtlijnsnelheid overschreden wordt. Wanneer echter een rechter moet oordelen over de wijze waarop een zorgvuldig huisvader – in Nederland de maatman of maatpersoon genoemd – zich behoort te gedragen, dan zal de rechter op basis van de richtlijnsnelheid wel tot een veroordeling komen. Op dat vlak botsen recht en diplomatie volgens mij dus wel eens.

Mijnheer Bodson, een belangrijk punt uit uw betoog dat ik onthouden heb, is dat alle instructies die u vanuit Brussel gekregen hebt, in de tekst staan. Op een bepaald ogenblik hebt u in dat verband iets verklaard in het Frans en ik zou niet graag hebben dat die passage ontsnapt aan de Nederlandstalige journalisten, hier in de zaal aanwezig. U hebt gezegd dat het artikel over gezinshereniging, met name artikel 21(i), opgesteld is na overleg en op basis van instructies van de Dienst Vreemdelingenzaken, dus de diensten van staatssecretaris Francken. Nu doet er zich op dat vlak blijkbaar een probleem voor. Zelf heb ik ook heel duidelijk problemen met dat artikel, maar ik heb de tekst ervan niet opgesteld. Heb ik het juist begrepen dat die paragraaf opgesteld werd na overleg en op basis van instructies van de Dienst Vreemdelingenzaken?

01.20 Marco Van Hees (PTB-GO!): Monsieur Bodson, j'ai quatre questions.

Vous avez parlé d'instructions reçues du gouvernement, y compris du premier ministre. Est-ce que vous pouvez nous dire de quel membre du gouvernement ou de quel cabinet elles venaient? Quel était le rôle du secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration?

Connaissez-vous beaucoup de textes internationaux qui soulignent aussi explicitement qu'ils sont non contraignants sur le plan juridique et comment cela se passe dans d'autres cas?

Est-ce que ce Pacte peut être interprété comme donnant de nouveaux droits aux migrants, des droits qui n'existent pas encore dans notre législation?

Estimez-vous qu'on assiste aujourd'hui à une campagne internationale organisée de désinformation, de *fake news*, à propos de ce Pacte?

01.21 Jean-Jacques Flahaux (MR): Monsieur le président, j'aurais voulu demander à notre diplomate – et on sent qu'il maîtrise la matière complètement – quel sentiment il a vis-à-vis de ce qui a été adopté par le Bundestag et par les Pays-Bas en termes de déclarations interprétatives.

01.22 Jean-Luc Bodson: Monsieur le président, je vais essayer de grouper les questions car beaucoup ont trait aux processus de décision et de négociation.

Kunnen wij de onderhandelingen met de VN verfijnen?

Ik zou het volgende zeggen. De wereld is wat hij is. De VN is een weerspiegeling van de wereld. Er zijn een aantal democratisch goed fungerende staten. Er zijn ook een aantal dictaturen en failed states. De kwaliteit van de onderhandelingen hangt daarvan af.

Je pense que, dans la salle, il y a des gens qui prennent la parole au nom de leur gouvernement et que cela ne fait pas nécessairement l'objet d'un processus démocratique. Que peut faire la Belgique? Elle peut s'assurer que nos procédures propres sont conformes à la démocratie afin que notre contribution au processus de la négociation soit utile. C'est la question que je me pose. Moi, je négocie avec des interlocuteurs qui représentent un pays. Je ne me pose pas la question de savoir comment ils ont défini leur position. C'est une donnée pour moi. Je n'ai pas de contrôle là-dessus.

Par contre, comment la Belgique et ses partenaires européens définissent-ils leur position? Là, il y a une procédure très claire et je reviens sur toutes les questions que j'ai eues à propos des COORMULTI. Je vais expliciter davantage. À mon avis, nous avons un processus bien routinier où il n'y a pas de dichotomie entre le niveau bureaucratique administratif et le niveau politique. Cela fait trente ans que je suis diplomate et, croyez-moi, je ne vais pas au casse-pipe négocier des textes sans me préoccuper de ce que pense le niveau politique. Un État qui fonctionne bien est un État dans lequel le niveau politique se penche sur une question, donne des instructions à ses fonctionnaires, en l'occurrence un diplomate, afin qu'il puisse aller négocier en fonction d'une position qui a été démocratiquement établie au niveau politique.

Comment se déroule le fonctionnement des COORMULTI ou des DGE qui est un autre mécanisme pour tous les forums européens? Comme je l'ai dit, nous invitons – c'est une compétence des Affaires étrangères mais celles-ci ne sont qu'un notaire dans ce processus –, toutes les administrations, que ce soit les administrations ou les cabinets, les représentants des niveaux politiques compétents.

Qu'est-ce que cela signifie ici en matière de migration? Cela signifie le ministre des Affaires étrangères, puisqu'il s'agit quand même d'une négociation onusienne, le ministre de la Coopération au développement puisqu'en matière de migration, il y a un grand volet de coopération notamment via l'Union européenne, le Fonds fiduciaire d'urgence. Il y a toute la coopération qu'on mène pour s'adresser aux causes profondes de la migration. Il y a les projets de coopération pour des registres d'état civil, pour aider au contrôle des frontières. Il y a des représentants du cabinet du secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, un représentant du cabinet du ministre de l'Intérieur, un représentant du cabinet du ministre des Affaires économiques, un représentant du cabinet du premier ministre, bien entendu, des représentants des Régions et de toutes les administrations concernées. Ainsi, aux Affaires étrangères, il y a différents services que je vous passe: le Service de la Coopération au développement, l'Office des Étrangers, Fedasil, le Haut Commissariat aux réfugiés et aux apatrides.

L'essentiel au niveau politique est d'avoir tous les cabinets qui sont concernés (parfois même à moindre niveau) et les Régions aussi parce qu'elles ont un rôle à jouer lorsqu'elles accordent un permis de travail. Lorsque l'on parle de migration légale, on fait le lien avec les besoins en matière économique.

Dans ces COORMULTI sont invités des représentants des cabinets, du ministre des Affaires étrangères, du ministre de la Coopération au développement, du secrétaire d'État à l'Asile et à la migration, du ministre de l'Intérieur, du ministre des Affaires économiques ainsi que du premier ministre. Tous les vice-premiers ministres ou les représentants de ministres qui sont aussi vice-premiers ministres étaient donc présents dans ces COORMULTI.

S'agit-il dès lors d'un niveau bureaucratique? Il est de la responsabilité du représentant du cabinet d'évaluer s'il y a un problème. J'ai travaillé à une époque dans un cabinet, et il était de ma responsabilité de faire le tri entre ce qui relevait de la routine et ce dont j'informais le ministre en présence d'un problème politique. S'il y a un problème politique, cela monte d'un niveau et cela passe en inter-cabinets et éventuellement en Conseil des ministres. Cela ne reste donc pas bloqué aux COORMULTI. Le COORMULTI est un début de négociation. Si les ministres concernés estiment que tout se passe bien grâce aux instructions qu'ils donnent aux membres de leur cabinet et via leur administration, on en reste à ce niveau si on estime qu'il y a un

problème.

On m'a demandé s'il y a eu à un moment donné un signal indiquant qu'il y avait un problème. La réponse est non. Je n'ai pas multiplié les COORMULTI car il y a eu six sessions de négociations, mais il est clair que, pendant une série de sessions, on patine: chaque délégation répète son point de départ et on n'écoute pas beaucoup l'autre. C'est seulement vers la fin du processus que ça se débloque car on a conscience qu'il faut arriver à un accord.

J'ai constitué un COORMULTI formel avant, vers la fin, pour qu'on puisse avoir des instructions qui tenaient compte de l'évolution du texte, ainsi qu'après, pour l'approuver. Entre ces COORMULTI, il y a effectivement des échanges informels de mails, et j'en ai des traces. Il ne s'agit pas d'une enquête parlementaire, mais j'ai des traces de nombreux échanges avec les administrations, l'Office des Étrangers, le cabinet du secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, qui font évidemment partie des premiers concernés et qui ont contribué activement, qui ont fait savoir qu'ils avaient des problèmes sur tel ou tel point. Étant donné que nous sommes à chaque fois arrivés à les changer, et surtout à la version finale, je n'ai eu à la fin des négociations aucun signal négatif disant que ce texte était inacceptable.

Tout le monde a été invité au dernier COORMULTI. J'ai appelé Thomas Moens afin d'attirer son attention sur l'importance de ce COORMULTI, car il s'agissait d'approuver ce texte. Nous pensions tous les deux, naïvement, qu'il n'y aurait pas de problème puisque cela correspondait aux lignes de conduite. Je lui ai demandé s'il fallait changer la date; il m'a dit qu'il était en mission à Vienne ou à Budapest avec le secrétaire d'État et qu'il ne pouvait pas être présent, mais qu'il pensait qu'il n'y aurait pas de problème.

Hoe werd het standpunt van het COORMULTI bekrachtigd? Wij maken notulen die naar alle deelnemers worden gestuurd. Zij kunnen daarop reageren en zeggen dat zij met bepaalde passages niet akkoord gaan. Eventueel kan dat ook op een hoger niveau, bijvoorbeeld in een IKW of op het niveau van de regering, worden besproken. Dat is niet gebeurd.

Het gevolg daarvan is... Ik weet niet wie de redevoering van eerste minister Michel heeft geschreven. Dat was vermoedelijk iemand van zijn kabinet, misschien met input van de administratie. Er was iemand van het kabinet van eerste minister Michel aanwezig op de COORMULTI-vergadering, waar wij niet alleen beslist hadden om de tekst goed te keuren omdat wij het een evenwichtige, goede en nuttige tekst vonden, maar ook om hem te verdedigen. Dat doen wij niet altijd. Het idee dat wij de tekst zouden verdedigen, kwam voort uit het feit dat alle leden van het COORMULTI, alle bevoegde administraties, gezamenlijk vonden dat de tekst positief, goed en nuttig was om tegen irreguliere migratie te vechten en om de positieve aspecten van reguliere migratie te promoten.

Er werd ook gevraagd wat ik ervan denk dat Oostenrijk en Zwitserland niet naar Marrakesh zullen gaan, terwijl een ambtenaar aan de ene kant cofacilitator was en Oostenrijk aan de andere kant in naam van de 27 EU-lidstaten heeft onderhandeld. Ik weet niet of het aan mij is om commentaar te geven over het standpunt van andere lidstaten of dat te beoordelen, maar ik kan wel zeggen dat, wanneer kanselier Kurz beslist heeft om niet naar Marrakesh te gaan, ik van hem geen argumenten heb gehoord die gebaseerd waren op de tekst. Hij heeft niet gezegd met welke punten hij een probleem heeft. Het is echter niet aan mij om uitleg te geven over het feit dat een diplomaat gaat onderhandelen, misschien met instructies, en dat de regering achteraf beslist om toch niet te gaan. De cofacilitatoren zijn voorts neutrale ambtenaren. De rol van de cofacilitator is gewoon een tekst te maken en dan naar iedereen te luisteren en de cursor op de juiste plaats te zetten, zodat de tekst aanvaardbaar is voor iedereen. Dat is zijn verantwoordelijkheid. Dat deed mijn ambtgenoot, die de tekst voor Zwitserland heeft onderhandeld.

Madame Fernandez, en effet, la Belgique n'était pas en pointe. Les Danois voulaient absolument que soient retirées toutes les interdictions concernant l'enfermement des enfants. La Belgique pouvait se satisfaire d'une nuance en disant qu'elle s'engageait, à terme, à travailler à éliminer l'enfermement des enfants et à chercher des solutions alternatives. C'est ce que nous faisons. Nous n'étions donc pas en flèche. Les Danois étaient beaucoup plus intransigeants. Mais cela nous a aidés à obtenir ce que nous voulions.

La solution. Les pays comme le Danemark, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne ont été les plus durs au cours des négociations. Et, aujourd'hui, cela ne fait l'objet d'aucun débat en Grande-Bretagne, ce qui signifie que Theresa May va suivre cela directement. Le résultat en est que la Grande-Bretagne peut approuver le texte, ce qui montre que c'est un bon exemple de négociations qui fonctionnent bien.

Vont-ils tous faire une déclaration interprétative? Oui. Est-ce une solution? Cela ne me pose aucun

problème. Certains pays, comme le Danemark, préféreraient avoir une position commune. Ils auraient préféré une déclaration à vingt-sept mais ce n'est plus réaliste. Ils espéraient avec un maximum de pays européens parce que cela donne plus de poids. Faire une déclaration tout seul, cela a son poids mais en faire une avec un nombre important de pays européens, avec une coalition, cela donne plus de poids et c'est plus crédible.

Cette piste avait déjà été formulée lors du premier *High-Level* (enceinte européenne, à l'ONU, où il est discuté des problèmes de migration). Selon moi, c'était une bonne idée. Faire une *explanation of vote*, une déclaration interprétative, où la Belgique souligne encore une fois les points qui font peur, en soulignant que ce Pacte ne porte pas atteinte à notre souveraineté, est juridiquement non contraignant et dont certains points peuvent être clarifiés, cela ne pose, à mes yeux, aucun problème et cela ne diminue pas la valeur de notre engagement.

Mijnheer De Roover, ik heb inderdaad leden van het Parlement ontmoet, drie keer tijdens de onderhandelingen, een keer in februari, een keer in mei en een keer in juli. De voorzitter is een lid van de N-VA. Ik heb inderdaad de kans gehad om een debriefing te geven, om hem gerust te stellen over de evolutie van de onderhandelingen. Er werden mij vragen gesteld en ik heb daarop geantwoord. Ik waardeer dat, maar ik heb tijdens die aangename gesprekken geen alarmbel gehoord die zei: dat gaat niet voor de N-VA.

Ik heb zelf voorgesteld om een debriefing voor de Kamer te geven, tijdens de onderhandelingen. Als de Parlementsleden dit belangrijk vonden, was ik bereid om uit te leggen hoe de onderhandelingen evolueerden, maar dat is niet gebeurd.

Wat zijn de gevolgen van het politiek engagement als wij naar Marrakesh gaan? Mijn diensten zijn begonnen met een zeer gedetailleerde studie over de manier waarop België het Global Compact al implementeert. Mijn idee was, toen ik dacht dat wij nog naar Marrakesh zouden gaan, dat de minister die België zou vertegenwoordigen het woord zou kunnen nemen en zou kunnen zeggen: België is een voorbeeld. *Objective 1*: we doen het al. *Objective 2*: we doen het al, enzovoort.

Er zijn mooie voorbeelden van *good practices*, van zaken die wij al doen. U mag niet vergeten dat die tekst gericht is aan alle lidstaten van de VN en het merendeel van de lidstaten doet niet wat wij doen. Er zijn veel punten waarop wij goed scoren, waarvoor wij een model kunnen zijn.

Ik heb niet gezegd dat wij het niet beter kunnen doen, wij kunnen altijd meer doen, maar het pact is consequent en coherent met onze bestaande wetgeving, de Europese wetgeving, onze bestaande praktijk en ons bestaand beleid. Als wij de tekst goed lezen en eerlijk interpreteren, zie ik niet dat wij daarmee een probleem zullen hebben. Het kan ons wel aansporen om op bepaalde vlakken meer te doen, niet voor meer migranten, maar met betrekking tot de 22 doelstellingen.

Mijn voorbeeld over de snelheid was een absurd voorbeeld, precies om te demonstreren dat de hele filosofie van het pact niet juridisch bindend is.

Men kan geen keuzemogelijkheid geven, men kan niet zeggen dat wij zullen kiezen uit verschillende acties – "*we will draw from the following actions*" –, waarna de rechter zou zeggen dat men niet voor een bepaalde actie heeft gekozen. Het zou niet ernstig zijn, mocht een magistraat dat doen.

Monsieur Dallemagne, vous m'avez demandé si nous avons reçu des signaux d'alerte du cabinet. Non, je me félicite de la coopération que j'ai entretenue aussi bien avec l'Office des Étrangers qu'avec le cabinet. J'ai reçu des injonctions. Des lignes rouges ont été définies. On m'a dit que si certains points se trouvaient dans le texte on ne pourrait pas l'approuver, mais nous sommes parvenus à ôter ces lignes rouges.

À la fin de la négociation, je n'ai plus reçu aucun signal, avant la déclaration du chancelier Sebastian Kurz.

Mijnheer Dewinter, wat het reviewmechanisme betreft, het internationaal migratieforum bestaat eigenlijk al, onder een andere naam, zijnde High-Level Migration Forum. Dat forum brengt inderdaad om de vier jaar op wereldniveau mensen samen. De filosofie hier, met lange debatten, is niet die van een peer review. Dat is zelfs niet zoals de Agenda 2030. Stel u voor dat China in juni heeft beslist en gezegd: "We can join the consensus." Dus een land dat zo *touchy* is inzake zijn soevereiniteit als China, heeft onmiddellijk de tekst aanvaard. China zal voor de rest van de internationale gemeenschap niet aanvaarden dat het wordt geëvalueerd over wat zij doen inzake migratie. Hier ligt dat meer in de filosofie van de uitwisseling van *good*

practices. België kan vertellen dat het een goede wet heeft inzake *human trafficking* en hoe het dat doet om migranten te beschermen. Ofwel dat minister De Croo een mooi project heeft om de kosten van *remittances* te verlagen. Of hoe onze staatssecretaris informatiecampagnes voert. Al die praktijken staan in de tekst. Wij kunnen zeggen wat wij allemaal doen en in die zin is dat een uitwisseling van *good practices*, om een bron van inspiratie voor de anderen te zijn of inspiratie zelf bij anderen te zoeken.

Over de vrijheid van meningsuiting. Ook dat is een lang debat. Ik zeg u gewoon dat wat er in de tekst staat een politiek engagement bevat om racisme en xenofobie te bevechten. Gaan wij daarmee akkoord of niet? Ik laat het aan u over om te zien of een wet tegen xenofobie, racisme en antisemitisme een inperking is van de vrijheid van meningsuiting en van de pers. Het is een lang debat, maar de tekst zegt niet meer dan dat. Hij zegt niet, zoals sommigen beweren, dat het verboden zou zijn om migranten te bekritisieren of om de nadruk te leggen op een negatief aspect. Integendeel, in de tekst staat duidelijk dat er een engagement is om een objectief debat te voeren, gebaseerd op feiten. Dan kunnen en durven wij ook negatieve dingen zeggen. Het is dus gericht tegen racisme en xenofobie.

Op de vraag of het logisch is dat België zich na zes maanden actieve onderhandelingen en actieve participatie terugtrekt, is mijn antwoord nee. Dat is waar het verfijnen van het proces mogelijk is.

In mijn hoedanigheid van diplomaat betreur ik dat. Ik krijg liever op voorhand moeilijke instructies. Dan weet ik waarvoor ik moet vechten en kan ik onmiddellijk beoordelen of mijn onderhandelingen al dan niet een succes zijn. Eens het onderhandelingsproces is geconcludeerd en wij de tekst niet meer kunnen veranderen, is dat een proces dat wij zeker kunnen verfijnen.

Het laatste punt was de concrete piste.

Wat kunnen wij nu doen?

Voor Marrakesh is dat binair. Wij gaan naar Marrakesh of wij gaan niet. De Conferentie van Marrakesh is immers meer een symbolische stap, die bedoeld was om de politieke steun te bevestigen. Waarvoor? De *final draft* is nu een *outcome document*. Het is een document van de VN, dat wij niet meer kunnen veranderen. Niemand heeft durven voorstellen om de onderhandelingen te heropenen. Dat is uit den boze. Wij hebben een tekst die wij, als wij naar Marrakesh gaan, niet ondertekenen. Wij zullen de tekst niet ondertekenen. Het gaat niet om een internationaal verdrag. Het is een politiek engagement. Het is symbolisch. De sessie zal er beginnen met een goedkeuring van de tekst. Alle aanwezigen nemen de tekst aan. Punt. Daarna kan iedereen zijn tussenkomst houden.

Wat mogelijk is, is het volgende. Er is de Zwitserse en de Italiaanse oplossing. Er moet eerst een parlementair debat worden gevoerd. Wij hebben niet de tijd om dat vóór Marrakesh te doen. Wij gaan dus niet naar Marrakesh, maar sluiten niet uit dat wij de tekst later, tijdens de Algemene Vergadering, zullen goedkeuren. De tekst zal tijdens de Algemene Vergadering immers als een resolutie of ontwerp-resolutie worden ingediend. Daarover zal worden gestemd. De voorkeur bij de Verenigde Naties is unanimité bij consensus. In dit geval zal dat niet mogelijk zijn en zal er dus over de tekst worden gestemd. Op dat moment kunnen de lidstaten tegenstemmen, wat de Verenigde Staten zullen doen, en uitleggen waarom zij tegenstemmen. Zij kunnen zich ook onthouden. Ik heb gehoord dat bijvoorbeeld Oostenrijk dat zal doen. Zij kunnen ook ja stemmen, met of zonder *interpretative position* of *explanation*.

Dat zijn de pistes die wij hebben. Ik zie niet veel andere mogelijkheden.

De **voorzitter**: Mijnheer de ambassadeur, hartelijk dank voor uw uiteenzetting en voor uw gedetailleerde antwoorden op de vragen.

Ik stel voor dat wij nu doorgaan met onze hoorzitting.

01.23 Hendrik Vuye (Vuye&Wouters): Mijnheer Bodson, mag ik er even op aandringen dat u zou antwoorden op de vraag over de DVZ en gezinshereniging?

01.24 Jean-Luc Bodson: Ik ben niet zeker hoe het gebeurd is. Het hoofdstuk gezinshereniging stond in de oorspronkelijke tekst, maar in een taal die te sterk was, wat onze vrijheid zou kunnen beperken. De DVZ heeft dus gevraagd dat aan te passen.

Ik vind het document nu even niet, maar de zin was: "to uphold the right of family". De tekst was sterker. De DVZ heeft toen gevraagd om een meer genuanceerde tekst. België geeft het recht op gezinshereniging; wij negeren dat niet. Wij leggen daarvoor wel condities op, bijvoorbeeld dat de mensen de taal moeten spreken, dat zij een redelijke wedde moeten hebben.

Kortom, wij hebben een aanpassing gevraagd en nu staat een voorgestelde formulering, een verzwakking van de tekst, in de eindversie. Is dat duidelijk?

01.25 Hendrik Vuye (Vuye&Wouters): Ja.

De **voorzitter**: Nogmaals bedankt, mijnheer de ambassadeur.

Dan geef ik nu graag het woord aan de heer Fernand Keuleneer, advocaat aan de balie van Brussel.

Ik verzoek de heer Keuleneer en alle volgende sprekers om beknopt te zijn.

01.26 Fernand Keuleneer: Mijnheer de voorzitter, ik dank de commissie voor de uitnodiging die ik gekregen heb voor deze hoorzitting. Ik heb een tekst voorbereid, die waarschijnlijk rondgedeeld zal worden. Ik zal die samenvatten, maar ik verwijs u eigenlijk naar de tekst, die het officiële document vormt. Ik raad u aan om ook de voetnoten in de tekst te lezen.

De voorzitter heeft mij gevraagd te bevestigen dat ik voor deze verschijning geen vergoeding of enige andere compensatie ontvang. Ik bevestig dat. De tweede vraag was te bevestigen dat ik niet had meegewerkt aan de tekst. Ook dat bevestig ik.

Ik begin met een voorafgaande opmerking. Het is perfect mogelijk om geen voorstander te zijn van dit migratiepact en toch voorstander te zijn van een migrantenvriendelijke of zelfs migratievriendelijke politiek. Dat onderscheid moet scherp gemaakt worden en ligt aan de basis van mijn uiteenzetting. Ik spreek mij niet uit over migratiepolitiek of over de politiek ten aanzien van migranten. Ik zal het hebben over de juridische betekenis van de in dit pact aangewende techniek.

Voor mij gaat dat pact in de eerste plaats over de allocatie van bevoegdheid en macht. Het is een juridisch instrument en geen op zichzelf staand uitsluitend politiek of diplomatiek instrument. Dat is als dusdanig zeer belangrijk. Migratie is als het ware slechts een nevenaspect. Ik overdrijf een beetje, maar niet zoveel. Dit pact en de techniek van een dergelijk pact passen in de transformatie van het klassieke internationaal recht naar een globaal recht, van een internationale ordening gebaseerd op soevereine en juridisch gelijke staten naar een global-governance-ordening, geconstrueerd rond een globale grondwet van "mensenrechten en grondrechten die het onderscheid doet verdwijnen tussen intrastatelijk, interstatelijk en bovenstatelijk".

Mensenrechten – dat is naar mijn oordeel een van de grote misverstanden in dit debat – moeten wij in deze context functioneel systemisch begrijpen in plaats van inhoudelijk. Global governance biedt de mogelijkheid om op basis van globale mensenrechten, de grondwet van de global governance, overal, om het even wanneer en in om het even welk domein te interveniëren. Dat is immers hun systeemfunctie. Ik heb het nu even niet over de inhoud, want niemand – in de eerste plaats ikzelf niet – is tegen respect voor ieders menselijke waardigheid. Mensenrechten hebben ter zake echter een functionele betekenis, een systeembetekenis.

Dat noemt men het proces van transnationalisering. In mijn tekst heb ik verscheidene verwijzingen opgenomen naar het *transnational legal process*, zoals het ook in de titel staat. Dat is niet een of andere marginale theorie, het is mainstream. Ik verwijs bijvoorbeeld naar een gemeenschappelijke kennis van professor Wouters, mijzelf en wellicht nog enkele anderen, met name naar professor Harold Koh, oud-decaan van de Yale School en *chief legal adviser* van het US Department of State. Hij heeft dat proces beschreven en moedigt het ook ten zeerste aan. U vindt de referenties en de link in mijn tekst.

Die global governance is een ideologisch model waar men voor of tegen kan zijn. Volgens mij kent dat model een aantal constitutionele problemen naar Belgisch recht. Global governance is een ideologisch model met voor- en tegenstanders en hoewel dat constitutioneel volgens mij wel problematisch is, is het niet a priori illegitiem. Dat ideologisch model vloeit niet voort uit een of andere natuurwet of morele wet. Global governance is kwalitatief gezien ook iets anders dan internationale samenwerking, laat staan dan een oproep tot internationale samenwerking, zoals ik over het pact ook al heb horen zeggen dat het een oproep

tot internationale samenwerking zou zijn. Welnu, met dergelijke statements wordt de zaak niet vooruitgeholpen.

In die evolutie is dit migratiepact een nieuwe stap. Het pact is – zeer belangrijk – onderhandeld tussen staten, maar het is geen verdrag. De staten worden geen partijen. Dit pact zal worden goedgekeurd als een resolutie van de Verenigde Naties, in de Algemene Vergadering. Als pact is het gewicht wel zwaarder dan dat van een gewone resolutie. Het pact wordt bij resolutie goedgekeurd in de Verenigde Naties. Eens goedgekeurd, nemen instellingen van de Verenigde Naties het over. Er is bijvoorbeeld de creatie van een UN Network on Migration – een nieuwe instelling, formeel beslist. Staten, die het voorbereidend werk hebben gedaan, zetten dan als het ware een grote stap opzij en laten het verder over aan die transnationale actoren, in het kader van dat *transnational legal process* waarvoor ik u naar mijn tekst verwijst.

Het migratiepact is geen verdrag en uiteraard bindt het de staten niet direct en onmiddellijk. Dat is de evidentie zelve, want het is geen verdrag. Maar toch zijn er zeer zwaarwichtige rechtsgevolgen, want vanaf de goedkeuring van het pact wordt het opgenomen in het corpus van het internationaal recht.

Ook resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties hebben juridische, internationaal-rechtelijke waarde en betekenis. Ten eerste, ze kunnen internationaal gewoonterecht codificeren of tot stand brengen. Tegenwoordig wordt er heel veel gewoonterecht tot stand gebracht en het duurt niet lang vooraleer dit internationaal gewoonterecht wordt. Dat kan zeer snel gaan tegenwoordig. Ten tweede, die goedkeuring is de start van een *transnational legal process*, het actief betrekken – allemaal beschreven in de tekst – van niet-statelijke actoren bij dit proces door de creatie van rechtszaken, het brengen van testcases, precedentes en kruisverwijzingen naar andere componenten van internationaal en supranationaal recht. Dit wordt actief aangemoedigd.

Ik hoor nu voortdurend zeggen dat het migratiepact niet verder gaat dan de reeds bestaande mensenrechten. Van twee zaken één. Als dat zo is, dan is het per definitie bindend, want de reeds bestaande mensenrechten zijn internationaalrechtelijk bindend. Dus, als dit migratiepact niet verder gaat dan de reeds bestaande mensenrechten, dan is het bewijs geleverd dat het effectief bindend is. Zo eenvoudig is dat.

Wat is de juridische techniek die wordt aangewend? Dat is die van mensenrechten en grondrechten als transmissiekanaal. Het migratiepact staat vol verwijzingen naar en aanhaken met grondrechtelijke instrumenten, die op die manier nog eens worden bevestigd als bron van recht. Bij die vermelde instrumenten zijn ook niet door België geratificeerde verdragen, zoals de International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

Mensenrechten, de term zegt het, gaan over rechten. Als het over rechten gaat, dan hebben rechters uiteraard het laatste woord. Dat is de evidentie zelve. Dat hoeft niet activisme te betekenen. Het gaat over rechten, mensenrechten. Rechters hebben het laatste woord. Dat is dus een machtstoewijzing, geen activisme. Bovendien staan mensenrechten aan de top van de juridische piramide in ons systeem en primeren ze dus op alle andere normen. Mensenrechten zijn dus functioneel systemische autowegen die kunnen worden gebruikt om allerhande aanspraken uiteindelijk te laten beslechten door supranationale organismen, instellingen en rechtscolleges.

Vergeet niet dat in onze rechtsorde internationaal recht voorrang heeft op nationaal recht, inclusief de Grondwet, hoewel het Grondwettelijk Hof daarover af en toe anders oordeelt. Dat is nog altijd het principe. Dat is niet zo in China en in een aantal andere staten die dit pact zullen goedkeuren.

In dat migratiepact, dat dus behoort tot het corpus van internationaal recht, dus met voorrang op nationaal recht, zitten meer dan genoeg mogelijkheden om mensenrechtelijke, dus uiteindelijk internationaalrechtelijke, aanspraken met voorrang te formuleren, in tal van domeinen.

Het migratiepact gaat er immers prat op dat het *holistic* en *comprehensive* is. Dat is dus de typische *global governance speak*. Het migratiepact – wij hebben het reeds gehoord – is, met alle respect, het resultaat van een diplomatieke conferentie, waarop ik absoluut geen kritiek heb, maar juridisch kan men uit het migratiepact alles en ongeveer het tegengestelde afleiden.

Uiteindelijk is de vraag wie er beslist over de uiteindelijke interpretatie. Het migratiepact zegt: "We commit (...) We will draw from the following actions", inderdaad niet allemaal; "We commit to fulfil the objectives and

commitments outlined. We will implement..." Enfin, het geeft een advocaat meer dan voldoende middelen om erop aanspraken te baseren en vooral om te argumenteren dat er grondrechten op het spel staan. En dan gaat men naar de top van de juridische piramide.

Ik verwijs naar voetnoot 17. Welke gezondheidszorg moet er aan migranten gegeven worden? Dat zijn *basic services*, maar ik heb daar een citaat van minister Ducarme mee opgenomen. Het lijkt dat hetgeen minister Ducarme daar zegt, niet echt in overeenstemming is met de bepaling in het migratiepact over *basic services*. Uiteindelijk is dat multi-interpreteerbaar. Men kan het ene zeggen en men kan het andere zeggen. En uiteindelijk beslist daarover, uiteraard, een rechter, op basis van heel het corpus van internationaal en supranationaal recht.

U begrijpt dat wij hier een zelfreferentieel systeem zullen krijgen, waarop nationaal, door democratisch verkozenen, geen vat meer te krijgen is. Als iets immers gesupranationaliseerd en vergrondrechtelijk wordt, heeft het automatisch voorrang op elke bepaling van nationaal recht. Als u die techniek goedkeurt, geeft u juridisch eigenlijk blanco cheques.

Die techniek is niet zo anders dan de technieken die aangewend worden in verdragen die hier ook uitgebreid ter sprake gekomen zijn, bijvoorbeeld CETA of TTIP. Het is mij niet zo duidelijk waarom men ofwel voor CETA en tegen het migratiepact is, ofwel tegen CETA en voor het migratiepact. Het gaat wezenlijk, *basically*, om dezelfde mechanismen.

Een belangrijke conclusie is dus dat de rechtsgevolgen van het migratiepact in grote mate onafhankelijk zullen zijn van de vraag of een staat het migratiepact nu goedkeurt of niet. Die zullen daar in grote mate onafhankelijk van zijn. Eens goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, wordt het een onderdeel van de internationale rechtsorde, met mogelijke werking in de intrastatelijke rechtsorde, ongeacht of een staat het migratiepact nu goedkeurt of niet.

De sleutelvraag is in mijn opinie dus niet of men naar Marrakesh gaat of niet, of men het vliegtuig neemt of niet of wat dan ook; de sleutelvraag is de verhouding in onze rechtsorde tussen internationaal recht en nationaal recht. Dat is de kernvraag. Op dit ogenblik hebben we een automatische directe voorrang voor alles wat internationaal recht is op nationaal recht.

Dan is er de interpretatieve nota. In het geval van een verdrag heeft men artikel 31 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht. In het geval van een verdrag wordt een interpretatieve nota een deel van de context die de rechter in overweging zal nemen bij beslissingen. Een interpretatieve nota kan niet ingaan tegen de gewone betekenis van termen in een verdrag, behalve indien alle partijen er een bijzondere betekenis aan geven. Het migratiepact is echter zelfs geen verdrag. Men wil de staten eigenlijk zoveel mogelijk uitsluiten als actor.

Een interpretatieve nota zal dus niet zoveel gewicht in de schaal leggen, zeker niet wanneer die interpretatieve nota ook nog eens strijdig zou worden geacht met een correcte internationaalrechtelijke interpretatie van grondrechten, mee geïnspireerd door het migratiepact. Dan zal zo'n interpretatieve nota immers evengoed *overruled* worden door internationaal recht.

Anderzijds wordt het goedgekeurde migratiepact toch een onderdeel van het internationaal recht. Er valt dus wel degelijk iets te zeggen voor een dergelijke nota, indien die voldoende breed gedragen en precies, solide, gedetailleerd en gemotiveerd is en niet alleen door een parlement of een regering wordt goedgekeurd, maar daadwerkelijk aan het pact wordt toegevoegd door België, de EU of een aantal lidstaten van de EU.

Dat is dan ook nog geen enkele garantie op succes. De rechter en de supranationale instellingen die uiteindelijk beslissen over concrete aanspraken, nemen die in overweging of niet, vinden die verenigbaar met het internationaal recht of niet. Hoe dan ook kan men het argument ontwikkelen dat het pact sowieso een onderdeel wordt van het internationaal recht door goedkeuring in de VN en wat een interpretatieve nota betreft, baat het niet dan schaadt het niet, dat is een mogelijk argument.

Ik verwijs in mijn tekst ook naar de nota van de Duitse Bondsdag, maar ik heb ook menen te lezen dat dat eigenlijk alleen een oproep is aan de Bondsregering om het ene te doen en het andere te laten. Dan heb ik mijn twijfels over de juridische waarde van die interpretatieve nota van de Bondsdag. Als ik het goed heb begrepen, wordt die niet toegevoegd aan het pact.

Met alle verschuldigd respect, de brief van staatssecretaris Harbers aan de Tweede Kamer is van die aard dat ik daarbij geen verdere commentaar kan geven.

Iets als het migratiepact zou veel minder controversieel zijn en veel meer een alleenstaande diplomatieke, politieke tekst als men in onze nationale rechtsorde niet de automatische voorrang had van elke norm van internationaal recht op nationaal recht. Het lijkt mij ook geen wetmatigheid dat aan een verdrag met zeer specifieke verbintenissen, aangegaan door een partij bij een verdrag die het ratificeert, hetzelfde gewicht zou moeten worden toegekend als aan een resolutie van de VN. Gelet op de context van global governance lijkt het mij de meest normale zaak van de wereld dat we opnieuw nadenken over de doctrine die de automatische voorrang van internationaal recht op nationaal recht poneert.

Voorts – dan ga ik echt wel buiten het kader van het migratiepact – lijkt het mij ook niet meer normaal in de gegeven context van vergrondrechtelijking, supranationalisering en internationalisering dat rechters in de hoogste rechtscolleges – dan heb ik het over het Hof van Cassatie, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het Europees Hof van Justitie – worden benoemd, zonder dat hun opvattingen over bijvoorbeeld de vraag of internationaal recht altijd voorrang moet hebben op nationaal recht, bekend zijn of getoetst worden. Men mag daarover verschillende opvattingen hebben, maar mij lijkt het dat die bekend zouden moeten zijn en dat daarover gedebatteerd zou moeten kunnen worden. Ook over de bandbreedte die gelaten moet worden aan het beleid in verhouding tot de grondrechten, bestaan diverse meningen en *judicial philosophies*. Ik zeg niet dat de ene noodzakelijk beter is dan de andere, maar daarover bestaan verschillende meningen en *judicial philosophies* en het lijkt mij dat precies nu dergelijke supranationale en hoge rechtscolleges zo'n belangrijke rol gaan spelen in de supranationale vergrondrechtelijking, dit toch de minste democratische vereiste zou mogen zijn. Misschien is dat wel een rol voor een nieuwe senaat.

Ik heb nog een opmerking.

Het is correct, mijnheer de ambassadeur, – ik wist dat ook toen ik in *Terzake* zat – dat de tekst niet spreekt over *actionable commitments*, maar na mijn uiteenzetting zult u begrepen hebben dat dit eigenlijk weinig belang heeft. In de fora waarnaar zelfs in de tekst nog altijd wordt verwezen, wordt nog altijd gesproken over *actionable commitments* en bovendien zegt de tekst ook niet dat er geen *actionable commitments* zijn. Zelfs al zou de tekst zeggen dat er geen *actionable commitments* zijn, dan zou men nog altijd kunnen zeggen dat, aangezien de tekst niet verder gaat dan bestaande mensenrechten – zo hoor ik toch –, bestaande mensenrechten steeds *actionable commitments* met zich meebrengen.

De **voorzitter**: Ik geef nu het woord aan Anne Lagerwall, professor en lid van het Centrum voor Internationaal Recht van de ULB.

01.27 Anne Lagerwall: Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres de la commission, je suis professeure de droit international à l'Université libre de Bruxelles. J'ai donc été invitée, il y a quelques jours, à participer à ces auditions.

Je ne vous cache pas que j'ai été un peu surprise de cette soudaine nécessité d'obtenir un éclairage juridique sur un texte à propos duquel tout le monde s'accorde à dire qu'il est juridiquement non contraignant. En tout cas, les spécialistes en droit international public s'accordent à dire qu'il s'agit là d'un texte juridiquement non contraignant. C'est quelque chose que la Belgique savait au moment de la négociation. C'est quelque chose que la Belgique savait au moment où le document a été finalisé. C'est quelque chose que la Belgique savait au moment où elle s'est engagée à le signer.

À mon sens, d'un point de vue juridique, rien n'a changé depuis lors. Mais si vous l'estimez utile, je vais tenter de préciser la portée juridique de ce Pacte et répondre à la question de savoir si ledit Pacte crée des obligations pour les États, aujourd'hui, et s'il est susceptible de créer des obligations pour les États, à l'avenir.

Ma réponse à cette question est la suivante: le Pacte mondial ne crée pas d'obligations pour les États, aujourd'hui, pour des raisons que je vais exposer dans un premier temps, et il est très douteux qu'il en crée à l'avenir, pour des raisons que je vais exposer dans un second temps.

Premièrement, le Pacte mondial ne crée pas d'obligations pour les États. Comme vous l'avez déjà entendu, il ne s'agit pas d'un traité international par lequel un État s'engage vis-à-vis d'un autre État à respecter certaines obligations internationales. Ce n'est pas non plus un traité par lequel les États reconnaissent, à

certaines catégories de personnes, des droits dont ces personnes pourraient exiger le respect. Le Pacte mondial vise à créer un cadre de coopération internationale entre des États qui ont estimé que les phénomènes de migration étaient des phénomènes qui concernaient tous les États et qu'il fallait réfléchir collectivement, ensemble, à ces questions.

Quand on regarde le texte, on constate qu'il expose des ambitions et des principes directeurs qui vont guider ce cadre de coopération. Il définit, en effet, des objectifs pour ce dernier. Il est vrai qu'il liste ce qu'on appelle des engagements, mais il ne s'agit pas là d'obligations juridiques susceptibles d'engager la responsabilité de l'État qui serait défaillant par rapport à ces engagements.

C'est, je crois, un avis qui est partagé très largement par la communauté, par des internationalistes et, en particulier, par la directrice de l'Institut Max-Planck à Heidelberg, la Pr Anne Peters. Cet Institut jouit quand même d'une autorité particulière en droit international. Elle a fait une analyse de ce Pacte et elle dit très clairement que "tous les facteurs indiquent qu'il ne s'agit pas là d'engagements juridiques". Et c'est ce que le Pacte mondial signifie quand il précise, en ses paragraphes 7 et 15 b, qu'il s'agit "d'un cadre de coopération juridiquement non contraignant". A fortiori, le Pacte mondial ne crée pas d'obligations pour les États à l'égard des migrants ou des réfugiés qui viendraient s'ajouter aux obligations que le droit international leur impose déjà.

C'est vrai que le Pacte énonce qu'il s'appuie sur une série de conventions internationales relatives aux droits humains, notamment dans son paragraphe 2. Il rappelle que les réfugiés et les migrants jouissent des mêmes libertés fondamentales et droits de l'homme universels qui doivent être respectés, protégés, exercés en toutes circonstances. C'est le paragraphe 4. Mais ce sont là des obligations qui doivent déjà être respectées par les États qui ont ratifié cette série de conventions internationales, des obligations qui devront d'ailleurs encore être respectées par les États qu'ils signent ou non ce Pacte mondial. Le Pacte ne définit en tout cas pas de nouvelles obligations ou de nouveaux droits. Ce n'est pas sa fonction. Et, plus particulièrement, il ne définit pas de droits ou d'obligations pour les États d'accueillir des migrants.

Comme cela a été rappelé, ce Pacte reconnaît même la souveraineté nationale comme l'un des principes directeurs du cadre de coopération qu'il établit et il réaffirme, en son paragraphe 15 c, "le droit souverain des États à définir leur politique migratoire nationale et leur droit de gérer les migrations relevant de leurs compétences dans le respect du droit international". Il paraît, en somme, assez évident que le Pacte ne crée pas d'obligations juridiques pour les États dans sa forme actuelle.

Serait-il possible, à l'avenir, que le Pacte mondial crée des obligations pour les États? C'est la seconde question que je voudrais aborder.

Cela semble très douteux. Ce qui peut arriver en droit international, et ce qui arrive parfois, c'est que les engagements énoncés dans un texte originellement conçu comme un texte non contraignant deviennent par la suite des obligations internationales de nature juridique, mais ce n'est pas un processus de transformation qui s'établit de manière naturelle ou qui s'imposerait aux États. Cela s'explique généralement par le fait que ces engagements sont intégrés dans un instrument auquel les États reconnaissent un caractère obligatoire.

On a déjà évoqué la Déclaration universelle des droits de l'homme, et je trouve qu'il s'agit là d'un bon exemple. Cette Déclaration contient des articles avec des règles assez claires telles que "Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits" ou "Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne", mais il était indiqué qu'il s'agissait là d'un idéal commun à atteindre.

Si ces droits sont, à un moment donné, devenus obligatoires pour tous les États, c'est principalement parce qu'ils ont été intégrés dans des traités internationaux, dans les Pactes de New York de 1966, que les États ont finalement été de plus en plus nombreux à ratifier.

Cette transformation ne se produit toutefois pas systématiquement et se produit rarement de manière immédiate. Il existe des tas de déclarations et de recommandations qui ont parfois défini des principes, des objectifs de nature politique, et qui ne sont jamais devenues des obligations internationales. Parfois, elles le sont devenues, mais à travers une série d'étapes qui ont pris du temps. Je pense notamment à la déclaration de Stockholm de 1972, qui consacre les principes de protection de l'environnement. Là aussi, on trouvait toute une série de principes selon lesquels il fallait que les États protègent l'environnement. On estimait qu'il s'agissait là d'une question appelant une réponse collective, mais cette déclaration en tant que telle n'a pas véritablement produit d'obligations juridiques. Ces obligations ne sont nées que par la suite,

après avoir été intégrées, dans un premier temps, dans la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1992. Des obligations vraiment précises n'ont émergé qu'avec le Protocole de Kyoto en 1997 ou avec l'Accord de Paris sur le climat en 2015, avec certaines limites.

Le Pacte mondial marque peut-être une étape dans un tel processus. Il aboutira peut-être un jour à l'adoption d'obligations pour les États, ou peut-être pas. Il s'agit d'un processus qui n'a rien d'évident, qui dépend de la volonté des États et dont je peux vous assurer qu'il est rarement très rapide et très immédiat.

Est-ce que cela signifie que le Pacte mondial est dénué de toute portée juridique? Je ne le pense pas non plus. Le Pacte mondial consigne une série d'engagements par les États à tenter de réaliser certains objectifs qui y sont énumérés. Peut-être que certains de ces objectifs ou engagements pourraient être pris en considération pour interpréter, préciser des obligations mais des obligations qui découlent de traités internationaux, d'autres sources de droit international ou peut-être des droits nationaux des États. C'est une possibilité qui existe: celle de mobiliser parfois des instruments non contraignants à des fins d'interprétation du droit. Elle ne peut pas être exclue ni pour le Pacte mondial ni pour n'importe quel instrument non contraignant. Et ce sont des instruments qui ne sont pas rares! Il n'y a rien de très nouveau par rapport à cela. Depuis qu'elle est membre des Nations Unies, la Belgique se rend à l'Assemblée générale. Et ce sont des dizaines et des dizaines de résolutions qui sont adoptées chaque année.

On pourrait se demander si elles peuvent être mobilisées. Je ne sais pas ce qui pourrait être fait du Pacte mondial à l'avenir. Je ne lis pas encore l'avenir mais, en tous cas, si l'on examine le passé et la pratique judiciaire des cours et tribunaux belges, cela reste rare. Si cela se produit, à mon avis, cela se produira de manière assez marginale. Et le fait que l'on utilise la terminologie "Pacte" n'a aucune incidence à cet égard. Cela reste un instrument non contraignant comme les résolutions de l'Assemblée générale en général. Ce ne sont que dans certains cas très précis que des éléments de résolutions de l'Assemblée générale peuvent être des obligations internationales. Mais c'est principalement parce que ces résolutions reprennent, parfois, des obligations qui existent dans des traités ou qui sont coutumières. À nouveau, la coutume est une source de droit qui naît de la pratique des États. Il faut quand même montrer que les États adoptent une pratique qui indique qu'ils se conforment à des obligations avec l'intime conviction de se conformer à des obligations internationales.

J'entends qu'il y a parfois des craintes que cela rejoigne le corpus du droit international alors que l'on sait que ce dernier a une primauté sur le droit national. Quand on dit que le droit international jouit d'une primauté sur le droit national, ce n'est pas tout le corpus du droit international qu'on vise, c'est à nouveau les obligations qui sont contraignantes juridiquement pour les États. Quand on a établi ce principe à travers cette décision de la Cour de cassation dans l'arrêt Le Ski, ce n'était pas face à une contradiction entre du droit belge et une résolution de l'Assemblée générale ou une recommandation qui n'était pas juridiquement contraignante. C'était entre une obligation qui était obligatoire en vertu du droit européen et une obligation qui était obligatoire en vertu d'une loi belge. Et parce que nous étions face à deux obligations juridiques, il y avait un conflit, et quand il y a un conflit de normes, il faut savoir ce qui prévaut. Mais l'idée de primauté ne se comprend que s'il y a un conflit. Et si vous avez un instrument qui n'est pas contraignant, il ne peut pas, par définition, entrer en conflit avec notre droit belge, qui est contraignant.

En conclusion, le Pacte n'est par un traité international, il ne crée pas d'obligations juridiques pour les États à ce jour. Il est très douteux qu'il crée des obligations juridiques à l'avenir, sous cette forme-là en tout cas. Pour moi, il s'agit d'un effort de coopération entre les États, un effort de résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire. C'est cette définition qui est retenue de la coopération internationale dans la Charte des Nations Unies. C'est une pratique qui est assez habituelle pour la Belgique de participer à ces efforts multilatéraux. Je crois que la Belgique peut se prévaloir d'une assez longue tradition d'être présente dans ces forums internationaux. Ce n'est pas à moi de dire si c'est souhaitable ou pas mais je peux dire qu'il n'y a pas de risque, d'un point de vue du droit international, qu'en signant ce Pacte, la Belgique se soumette à des obligations internationales auxquelles elle ne serait pas soumise à ce jour.

Je vous remercie.

Le **président**: Merci beaucoup, professeure.

Je passe maintenant la parole au professeur Pierre d'Argent, professeur ordinaire à la chaire de Droit International Public à la faculté de Louvain.

01.28 Pierre d'Argent: Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, permettez-moi de vous remercier pour votre invitation.

Je suis très honoré de prendre la parole devant vous ce matin. Comme M. le président l'a dit, je suis professeur ordinaire à l'UCL, je suis associé de l'Institut de droit international, je suis avocat au barreau de Bruxelles. Je voudrais préciser, comme cela nous est demandé, que je n'ai pas touché de rémunération en rapport avec le Pacte. J'ai l'habitude de conseiller des États mais aucun État ne m'a consulté sur ce dossier et je n'ai pas participé à l'élaboration du texte non plus.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, en 1944, Albert Camus écrivait: "Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde". Je pense qu'une partie des débats auxquels nous assistons ces derniers jours sont erronés, car les mots utilisés sont trompeurs. On l'a dit: le Pacte n'est ni un traité ni une convention internationale. Il ne crée pas d'obligation de droit international entre États. Comme cela a été rappelé, le Pacte énonce en son § 7 qu'il est un cadre de coopération entre États, sous l'égide des Nations Unies, et précise que ce cadre de coopération est "juridiquement non contraignant." Si vous le lisez, vous n'y trouverez aucune clause finale qui prévoirait sa ratification, son entrée en vigueur, etc. Il s'agit de clauses finales que l'on retrouve dans les traités. Rien de tel avec ce Pacte. S'il s'était agi d'un traité, il aurait fallu, devant vous, un projet de loi d'assentiment, au titre de l'article 167 de la Constitution. Or il n'y a pas de projet de loi d'assentiment; il ne pourrait pas y en avoir, car le Pacte n'est pas un traité. Et, parce qu'il n'en est pas un, il est donc erroné de dire qu'il faudrait le signer ou le ratifier. Le dire, comme on l'entend souvent, c'est recourir à un vocabulaire qui est propre aux traités internationaux. Mais, puisque le Pacte n'est pas un traité, ce vocabulaire est inapproprié. On se souvient sans doute de la saga du CETA, quand on disait: "Signez, signez!" Or, en l'occurrence, ce verbe est absolument inapproprié. Aucun gouvernement n'est appelé à apposer sa signature sur quelque document que ce soit, comme l'a rappelé l'ambassadeur Bodson.

Par ailleurs, la Belgique est-elle appelée à approuver le Pacte? Là encore, le verbe me semble mal choisi, au moins dans l'immédiat, s'agissant de la réunion de Marrakech. Pourquoi? Parce que, selon les règles de procédure de la Conférence de Marrakech, le Pacte est appelé à être adopté par consensus. On ne dit pas "unanimité"; on dit "consensus". Or, dans la pratique des Nations Unies, le consensus, c'est l'absence de vote. À Marrakech, il n'y aura en principe aucun vote. Il n'y aura pas lieu d'approuver ou non le Pacte, qui sera adopté par consensus, c'est-à-dire sans qu'un État présent s'y oppose formellement. L'effet de cette adoption est simple et, en réalité, minimal: ce sera d'arrêter solennellement le texte du Pacte à l'occasion d'une réunion diplomatique de haut niveau.

Quelques semaines plus tard, le texte sera soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies à New York pour une adoption formelle. Il y aura alors un vote et, comme d'habitude, chaque État pourra se prononcer pour ou contre le texte. Il pourra aussi s'abstenir. À l'occasion de ce vote à New York, chaque État pourra, le cas échéant, expliquer son vote et faire une déclaration s'il le souhaite.

Que la Belgique soit présente ou non à Marrakech, que la Belgique vote en faveur ou contre le Pacte à New York plus tard ou qu'elle s'abstienne, le Pacte, mesdames et messieurs les députés, sera adopté. Il deviendra un document de référence des Nations Unies pour la gouvernance migratoire. Même les États qui s'opposent formellement au Pacte resteront des États membres des Nations Unies et ils trouveront face à eux, dans l'avenir, des agences de l'ONU qui engageront le dialogue avec les autorités nationales sur la base du Pacte car, pour les agences de l'ONU, le Pacte servira de document de référence.

Puisque le Pacte n'est pas un traité juridiquement obligatoire, les autorités nationales seront évidemment libres de jouer le jeu du Pacte ou de refuser de s'engager dans ce jeu mais cela, ce n'est pas une question pour ce gouvernement. Ce n'est même pas, mesdames et messieurs les députés, une question pour le gouvernement qui sortira des urnes en 2019. C'est une question pour tous les gouvernements futurs.

Parmi le catalogue de mesures prônées et proposées par le Pacte pour la gestion multilatérale des migrations, lesquelles choisiront-ils d'appliquer? Le Pacte laisse les gouvernements successifs de chaque État libres de choisir leur politique à cet égard. Il n'y a pas d'obligations internationales créées par le Pacte qui seraient opposables à l'État belge et qui lieraient dans le temps - parce que c'est cela le propre d'un traité international - les gouvernements successifs.

Pour chacun des vingt-trois objectifs qu'il énonce, le Pacte énumère différentes mesures possibles. Au sujet de ces éventuelles mesures, il dit que les États, et je cite le texte en anglais car là aussi les mots comptent,

l'ambassadeur Bodson les a rappelés: les États "*will draw from the following actions*". Cette phrase a été, à mon sens, très mal traduite en français aux Nations Unies par l'expression: les États entendent "faire ceci ou faire cela". Ce que cette traduction française manque complètement de communiquer, c'est que chaque État puisera (*draw from*), dans le catalogue de mesures, celles qui lui conviennent en vue de réaliser tel ou tel objectif.

Comme l'a dit l'ambassadeur Bodson, ce sont les objectifs sur lesquels votre attention doit se focaliser, sachant que pour mener leurs politiques, les gouvernements successifs pourront aller choisir dans les mesures proposées aux États, les mesures qu'ils trouveront adéquates au moment où ils se prononceront.

Chaque État choisira l'une ou l'autre mesure comme il l'entend; les mesures pourront changer selon les gouvernements en place car le § 15 du Pacte - ma collègue Anne Lagerwall vient de le rappeler - réaffirme "le droit souverain des États de définir leur politique migratoire nationale et leur droit de gérer les migrations relevant de leurs compétences. Les États peuvent, dans les limites de leur juridiction souveraine, opérer la distinction entre migration régulière et irrégulière". Le forum qui sera institué, qui existe déjà mais change de nom, se réunira tous les quatre ans. Il a pour objectif d'informer, de débattre entre soi sans qu'aucun gouvernement ne soit d'ailleurs juridiquement obligé d'assister à ce forum - s'il a envie de le bouder, il peut le faire; ce n'est pas très poli mais cela arrive même parmi les diplomates les plus polis du monde.

Les États seront appelés par les instances onusiennes à participer à ce forum. Ils pourront alors informer leurs pairs de ce qu'ils auront réalisé avec le Pacte jusque là.

Si le Pacte n'est pas juridiquement contraignant, j'en viens à une autre question, est-il pour autant sans importance juridique? Assurément non!

Je voudrais reprendre ici les mots d'Anne Peters qu'Anne Lagerwall vient de citer. Elle est directrice du Max Planck à Heidelberg et n'est pas du tout quelqu'un de droite. Je la connais très bien. Je pense ne pas m'avancer en le soulignant. C'est une juriste sérieuse. Elle dit: "*The Compact will not generate legally binding obligations... but it is not legally irrelevant.*"

Pourquoi le Pacte n'est-il pas *legally irrelevant*? Parce qu'en tant qu'instrument adopté par les Nations Unies - quoi que fasse la Belgique, j'insiste sur ce point, le Pacte sera adopté -, le Pacte constitue un instrument de ce qu'on appelle la *soft law*. C'est un instrument qui donne une direction et qui, à ce titre, pourrait en effet - il ne faut pas être naïf - être utilisé devant les juridictions nationales comme texte de référence pour infléchir, pour tenter de convaincre le juge de retenir une interprétation particulière d'une règle de vrai droit. On l'utilise en tant qu'argument de plaidoirie, pour tenter de convaincre le juge d'aller dans un sens plutôt que dans un autre.

Je vais y venir et l'expliquer avec un exemple. Mais je voudrais tout d'abord souligner que cet usage du Pacte, s'il est en effet possible, n'en demeure pas moins, à mon avis, très ponctuel et très limité. Pourquoi? Parce que le Pacte est avant tout, comme je l'ai rappelé, et comme tout le monde s'accorde à le dire, un instrument de gouvernance multilatérale et un cadre de coopération inter-étatique. En ce sens, il s'adresse d'abord aux États. Il ne s'adresse pas aux individus. N'étant pas un traité, il ne crée pas, en toute hypothèse, de nouveaux droits pour les migrants dont ces derniers pourraient demander le respect en justice.

Le Pacte répète à certains égards, comme Me Keuleneer l'a dit, des éléments de droit international qui existent déjà. Le diable est toujours dans le détail. Le problème est de savoir comment il le répète. C'est là que la question interprétative peut intervenir. Je prendrai un exemple. Vous connaissez tous l'obligation de non-refoulement. Vous vous souvenez tous, mesdames et messieurs les députés, de l'épisode des Soudanais. Cette obligation de non-refoulement est incontestable. Elle est consacrée par la Convention de Genève, s'agissant des réfugiés, mais aussi par la Convention européenne des droits de l'homme, en son fameux article 3, et par la Convention des Nations Unies contre la torture. Le Pacte rappelle la règle selon laquelle il est interdit de rapatrier des migrants vers des pays où - je cite le paragraphe 37 - "ils courent un risque réel et prévisible de perdre la vie, d'être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants". Jusque-là, rien de plus normal. C'est parfaitement conforme au droit international et à nos obligations, qui sont incontestables.

Le problème est que le paragraphe 37, au lieu de s'arrêter à "être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels inhumains ou dégradants", poursuit en ajoutant: "ou de subir tout autre préjudice irréparable, conformément aux obligations qui nous incombent au regard du droit international." En d'autres

termes, ce paragraphe ne crée pas un nouveau droit pour les migrants, mais il semble donner une interprétation des obligations de droit international en matière de non-refoulement, en ajoutant une formule qui est tout de même assez ouverte, à savoir "ou de subir tout autre préjudice irréparable" (*or other irreparable harm*).

Il ne faut pas faire un grand effort d'imagination pour deviner ce que des avocats inventifs – et je vous assure qu'à l'université, ils sont formés pour cela – peuvent faire avec un tel ajout indéfini.

Que signifie "tout autre préjudice irréparable"? Si, par exemple, quelqu'un n'est plus à même d'exercer une profession une fois de retour dans son pays, ou si cette personne n'est plus à même d'étudier, ne pourrait-on pas soutenir qu'il ou elle subira un préjudice irréparable? Ne faudrait-il pas, en d'autres termes, préciser que le "préjudice irréparable" que la personne rapatriée risque de subir doit être un préjudice relatif à son intégrité physique?

Cela va sans doute sans le dire. Mais cela va encore mieux en le précisant. Si le Pacte ne l'a pas dit – et je ne pense pas qu'il faille blâmer qui que ce soit pour ne pas l'avoir dit, c'est peut-être regrettable que le Pacte n'ait pas été aussi précis –, c'est parce qu'il n'a simplement pas été conçu – j'en reviens à mon point de départ – comme un traité international. Il n'a donc pas été négocié avec la précision d'un traité international. Il subsiste encore ici ou là dans le texte, des approximations, des imprécisions de ce genre qui, il est vrai, sont autant de portes ouvertes que l'on aurait sans doute mieux fait de fermer.

La bonne nouvelle toutefois, mesdames et messieurs les députés, c'est qu'à mon sens, il est tout à fait possible de fermer celles-ci au nom de la sécurité juridique en apportant, dans une déclaration de clarification faite en marge du vote qui se tiendra à New York, les précisions manquant à ce texte. Ces précisions ne constitueraient en rien des réserves car, encore une fois, le vocabulaire "réserve" doit être réservé aux traités internationaux et non aux instruments juridiquement non contraignants.

Il me semble préférable de procéder ainsi, de garder cet instrument de gouvernance multilatérale sous contrôle plutôt que de le boudier et de le laisser vivre de manière incontrôlée. Puisque, de toute façon, cet instrument vivra, qu'il sera un document de l'ONU et que la Belgique restera très certainement membre de l'Organisation universelle.

Pour le reste, mesdames et messieurs, je remercie M^e Keuleneer d'avoir tant pris au sérieux les fantasmes de certains professeurs d'université au sujet de la *global governance* et du droit global, mais j'aimerais qu'il sache et que vous sachiez aussi qu'il existe encore des universitaires plus modestes qui ne pensent pas de la même manière que ces collègues rêvant au droit global et que les juristes sérieux savent et enseignent la différence entre le droit et le non-droit.

Je vous remercie de votre attention.

De **voorzitter**: Ik geef nu het woord aan professor Desmet van de faculteit Recht en Criminologie van de Universiteit Gent.

01.29 Ellen Desmet: Mijnheer de voorzitter, geachte leden van de commissie, zoals u net hoorde, doceer ik Migratierecht. Het is dan ook vanuit deze hoedanigheid dat ik mijn analyse van de tekst van dit migratiecompact wil delen. Ik wil ook bevestigen dat ik geen vergoeding heb ontvangen of op een of andere manier bij enig voorbereidend overleg betrokken was.

Om te starten, er is geen mensenrecht op migratie. Dit migratiecompact creëert er ook geen. Binnen het internationaal recht heeft iedereen wel het recht zijn eigen land te verlaten. Er is een recht op emigratie. Maar het behoort tot de nationale soevereiniteit van staten te bepalen wie toegelaten wordt tot het grondgebied, wie er mag verblijven, en wie wegens irregulier verblijf het land moet verlaten. Er is geen recht op immigratie. Dit migratiecompact bevestigt ook, zoals wij gehoord hebben, meermaals de nationale soevereiniteit van staten om hun nationale migratiebeleid te bepalen.

Dit migratiecompact is niet juridisch bindend. Dat blijkt uit verschillende factoren.

Eerst en vooral, zoals wij al gehoord hebben, zegt de tekst uitdrukkelijk dat dit document *non legally binding* is. Ook het gebruik van de term "commit", die misschien eerder engageren betekent, staat in contrast met sommige andere, sterkere termen die wij soms in het internationaal recht zien, zoals "we shall", wat een

sterkere verplichting uitdrukt.

Wij zien het ook aan de hand van het proces. In Marrakesh zullen de lidstaten hun politiek engagement bevestigen. Het migratiecompact zal aangenomen worden, niet ondertekend worden, niet geratificeerd worden, want het is geen verdrag. Het zal worden opgenomen in een resolutie van de Algemene Vergadering. Een resolutie van de Algemene Vergadering is, zoals uitdrukkelijk blijkt uit artikel 13 van het VN-Handvest, niet bindend, want de Algemene Vergadering heeft enkel de bevoegdheid studies te initiëren en aanbevelingen te doen, en dus niet om op zichzelf juridisch bindende normen uit te vaardigen. De partijen hebben ook uitdrukkelijk niet de bedoeling juridisch bindende normen te creëren, wat ook een element is bij de eventuele latere creatie van internationaal gewoonterecht. Er zijn ook geen sancties bij niet-naleving bepaald.

In die zin, meen ik, zijn er parallellen te trekken met de Agenda voor Duurzame Ontwikkeling die op een gelijkaardige manier is opgebouwd. Daar is ook sprake van een visie, van gedeelde principes en engagementen. Er worden een aantal doelstellingen vooropgezet, er wordt voorzien in een mechanisme van implementatie, van follow-up, van review. In de Agenda voor Duurzame Ontwikkeling hebben de staten er zich trouwens al toe geëngageerd samen te werken om een veilige, geordende en reguliere migratie te verzekeren, met respect voor de mensenrechten. Kortom, de kern van dit migratiecompact staat al in deze tekst.

Ook wordt er bijvoorbeeld in de Agenda voor Duurzame Ontwikkeling veel sterkere taal gebruikt. Staten verbinden zich er volgens die agenda toe om armoede in alle dimensies te beëindigen tegen 2030, veel sterkere taal dan wat we in het migratiepact lezen. De agenda vermeldt ook niet uitdrukkelijk, zoals het migratiepact, dat de tekst niet juridisch bindend is. Toch lijken er inzake de Agenda veel minder vragen te rijzen bij mogelijke gevolgen ten opzichte van nochtans soms zwaardere engagementen, zo zou men kunnen denken.

Waarom engageren staten zich via het migratiepact?

Welnu, het kader voor samenwerking bestaat uit 23 doelstellingen die via een engagement geconcretiseerd worden. Daarna volgen er verschillende acties die, zoals de tekst zelf zegt, relevante beleidsinstrumenten zijn of als *good practices* worden beschouwd. De tekst van het migratiepact bepaalt ook uitdrukkelijk dat de staten zich enkel engageren tot de doelstellingen en de engagementen in het Global Compact. Dat wordt nog eens bevestigd, zoals al aangehaald, doordat alle acties voorafgegaan worden door de zin: "To realize this commitment, we will draw from the following actions." Het migratiepact biedt dus een keuzepakket van acties aan. Het gaat om mogelijkheden waaruit de lidstaten kunnen kiezen en waarmee zij het migratiepact vorm kunnen geven, waarbij uitdrukkelijk wordt gesteld dat er rekening wordt gehouden met nationaal beleid, met nationale prioriteiten, en waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen reguliere en irreguliere migratie. Daaruit volgt dat de discussie over de vraag of staten het migratiepact al dan niet goedkeuren, zich moet concentreren op het niveau van de doelstellingen en de engagementen.

Daarbij rijst de vraag in welke mate die engagementen en doelstellingen heel veel nieuwe elementen bevatten. In een eerste oefening heb ik op een niet-exhaustieve manier een terugkoppeling gemaakt naar bestaande mensenrechtelijke verplichtingen en bestaande Europeesrechtelijke standaarden, zoals de gezinsherenigingsrichtlijn en de terugkeerrichtlijn. Via de ratificering van mensenrechtenverdragen hebben staten zich er vrijwillig toe verbonden, precies op basis van hun nationale soevereiniteit, om de daarin opgenomen rechten te respecteren van eenieder die aan hun rechtsmacht is onderworpen, dus ook migranten. Het Comité voor de Mensenrechten, bijvoorbeeld, dat toezicht houdt op de naleving van het Internationaal Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten, zegt uitdrukkelijk dat de rechten in dat verdrag gelden voor iedereen, ongeacht hun nationaliteit en ongeacht hun staatloosheid.

Mensenrechten zijn minimumstandaarden die bakens uitzetten waarbinnen dat migratiebeleid vorm kan krijgen en waarbij het migratiepact dus een aantal mogelijke acties voorstelt om de mensenrechten binnen de migratiecontext te realiseren.

Een ander element is dat bijna alle doelstellingen – behalve dan de doelstelling 22 inzake sociale zekerheid – voor zover ik heb kunnen nagaan reeds in preliminaire vorm in de Verklaring van New York over vluchtelingen en migranten staan. De kern van de doelstellingen staat eigenlijk al in de Verklaring van New York die reeds door de Algemene Vergadering is aangenomen, ook door België. Vaak zijn die doelstellingen reeds terug te vinden in andere soft-lawinstrumenten. De nieuwere elementen situeren zich vooral op het

niveau van de acties die zich vooral presenteren als mogelijkheden.

Misschien een voorbeeld op het niveau van de acties. Als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een principieel standpunt zou willen innemen tegen immigratiedetentie van kinderen, wat het momenteel niet doet, dan heeft het daarvoor het migratiepact niet nodig en kan het verwijzen naar het Comité voor de Rechten van het Kind of naar aanbevelingen van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, en naar heel wat andere mensenrechtenactoren zoals de commissaris voor de mensenrechten, voor wie detentie van kinderen nooit in het belang van het kind kan zijn en een schending van de kinderrechten vormt.

In die zin kunnen veel van de doelstellingen worden teruggekoppeld naar reeds bestaande mensenrechtenverplichtingen waartoe wij verbonden zijn, of zijn ze terug te vinden in andere soft-lawinstrumenten – vooral de Verklaring van New York – waarnaar men ook zou kunnen verwijzen. De doelstellingen zijn ook op een zeer voorzichtige manier geformuleerd. Qua impact op de rechtspraak kunnen rechters verwijzen naar niet-bindende documenten om de interpretatie van juridisch bindende verplichtingen eventueel verder vorm te geven. Deze kunnen echter niet de enige basis vormen om te beslissen tot een schending van een bepaald recht. Er is altijd een specifieke juridische verplichting nodig, en men kan en zal niet enkel en alleen op basis van een niet-juridische bron beslissen tot een schending.

Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit een arrest uit de rechtspraak van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Er zijn mij geen arresten bekend waarbij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken inzake migratie of een erkenning van de vluchtelingenstatus gaat toekennen, louter op basis van een niet-bindende tekst. Zelfs de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, die volgens een aantal juristen in het internationaal recht ondertussen is geëvolueerd tot internationaal gewoonterecht, wordt door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, met verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State, niet aanvaard als bron voor juridische verplichtingen. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens neemt altijd de statelijke soevereiniteit mee bij de beoordeling van een mogelijke schending van mensenrechten in een migratiecontext.

Tot slot, wat is dan wel een eerder niet-juridische betekenis van het pact? Er wordt vaak gezegd dat vooral de landen van bestemming zaken zullen moeten gaan doen, dat van hen initiatieven worden verwacht. Op basis van een zeer rudimentaire en schematische voorstelling kan dat inderdaad bevestigd worden. Er kan worden verwacht dat de implementatie van het pact meer actie en meer initiatief zou vereisen van de landen van bestemming. Als wij ons echter de vraag stellen in wiens belang de doelstellingen zijn, dan toont deze tabel opnieuw op een gesimplificeerde manier aan dat het migratiepact op de eerste plaats in het belang is van de migranten zelf. De doelstellingen hebben die *people centered approach* waarvan het migratiepact ook vertrekt en wat het als eerste *guiding principle* stelt, zijnde dat het vertrekt vanuit de mensen. Maar daarnaast ziet men dat eigenlijk veel van de doelstellingen rond mensenhandel, rond mensensmokkel, rond terugkeer ervoor zorgen dat landen van herkomst aan hun onderdanen identiteitsdocumenten geven enzovoort. Als wij het allemaal wat simplificeren, is dat misschien zelfs eerder in het belang van de landen van bestemming dan van de landen van herkomst.

Wat zijn de mogelijke gevolgen van het migratiepact — zonder natuurlijk over een glazen bol te beschikken? Het maakt mogelijk dat staten meer een gezamenlijk beheer en een gezamenlijk management van migratie zouden kunnen voeren, om de reguliere migratie meer te stroomlijnen en de irreguliere migratie en de negatieve effecten ervan aan te pakken. Daarnaast delen landen van herkomst en landen van bestemming eenzelfde kader. Het is voor de eerste keer dat men probeert een dergelijke mondiale uitdaging op mondiaal niveau aan te pakken. Voorheen waren het vooral bilaterale, regionale processen die ook veel minder transparant waren. Aangezien veel van de doelstellingen eigenlijk een concretisering zijn van bestaande mensenrechtenstandaarden waartoe wij al waren verbonden, zou dit kunnen leiden tot een grotere realisatie van mensenrechten in een migratiecontext.

Tot slot wil ik er ook nog even op wijzen dat België niet alleen een land van bestemming is, maar ook een land van herkomst. Ook Belgen emigreren en zijn elders migranten. Vanuit dat perspectief zijn zij dus ook betrokken partij bij het migratiepact.

Ik dank u voor uw aandacht.

De **voorzitter**: Dank u, professor Desmet.

Ik geef het woord aan professor Jan Wouters, hoogleraar Internationaal Recht en Internationale Organisaties aan de KU Leuven.

01.30 Jan Wouters: Mijnheer de voorzitter, geachte dames en heren volksvertegenwoordigers, collega's, ik leg graag dezelfde verklaring af als mijn andere collega's. Ik zal u kort over vier puntjes onderhouden, namelijk het statuut van het compact, het al dan niet bindend karakter ervan, de gevolgen voor België en het statuut van een eventuele verklaring.

Ten eerste, het globaal compact voor veilige, ordelijke en reguliere migratie zal inderdaad als een zogeheten *outcome document* worden aangenomen door de Intergouvernementele Conferentie, die volgende week, op 10 en 11 december 2018, in Marrakesh bijeenkomt. Dat zal al gebeuren op maandag 10 december 2018 tijdens de plenaire openingssessie van de conferentie, wat trouwens een symbolisch moment is. Precies op die dag wordt immers de zeventigste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens gevierd.

De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft aangegeven dat deze conferentie zal worden gehouden — ik citeer — "at the highest possible political level, including Heads of State or Government." Er zullen dus inderdaad hoge delegaties komen. Het compact zal vervolgens worden bekrachtigd. De Engelse term is *endorsed of endorsement*. Dat zal gebeuren door de Algemene Vergadering in een beknopte resolutie, op 19 december 2018.

Zoals al vaker aangegeven, is het compact ondanks zijn benaming geen internationaal verdrag noch een internationale overeenkomst of een internationaal akkoord. Het is een typisch voorbeeld van *soft law*, zoals de Verenigde Naties er heel veel produceren. Wij kunnen u daarvan heel veel voorbeelden geven. Daar is ook niets ongewoons aan. In nieuwere domeinen van het internationaal recht vormt *soft law* een belangrijke techniek om op een vooralsnog juridisch niet-bindende wijze een consensus over bepaalde beginselen tussen staten op te bouwen. Dat is overigens een citaat uit een handboek dat ik samen met collega Marc Bossuyt heb geschreven, getiteld *Grondlijnen van internationaal recht*.

Het compact zelf stipuleert uitdrukkelijk dat het een juridisch niet-bindend samenwerkingskader tot stand brengt: *non-legally binding cooperative framework*. Niettemin verdienen daarbij twee elementen bijzondere aandacht.

Ten eerste, het compact is geen alleenstaand document. Het moet als een onderdeel van een veel ruimer proces van beleidscoördinatie worden gezien. Zo situeert het compact zich in de lijn van de VN-Agenda 2030 voor Duurzame Ontwikkeling, met name *target 10.7* van de doelstellingen houdende duurzame ontwikkeling. Dat is een agenda die in september 2015 door de Algemene Vergadering bij consensus werd aangenomen. Er zijn nog andere documenten. Er is de zogenaamde Addis Ababa Action Agenda voor de financiering van ontwikkeling, uit juli 2015, eveneens door de Algemene Vergadering bij consensus aangenomen. Er is ook de Verklaring van the High-level Dialogue on International Migration and Development. Deze dateert uit oktober 2013 en werd eveneens bij consensus aangenomen. Last but not least — het werd al vernoemd — is er de Verklaring van New York voor Vluchtelingen en Migranten van september 2016, eveneens bij consensus aangenomen door de Algemene Vergadering.

Ten tweede, het is belangrijk, zoals sommigen onder u al hebben aangehaald, om te beklemtonen dat het compact voorziet in afspraken over een gezamenlijke implementatie en in een vervolgmecanisme. Het deel over de uitvoering stelt dat er sowieso geconcentreerde inspanningen op mondiaal, regionaal, nationaal en lokaal vlak nodig zijn. De staten engageren zich ertoe om het compact uit te voeren op binnenlands, regionaal en mondiaal niveau, en via een sterkere bilaterale, regionale en multilaterale samenwerking. Het gaat dus inderdaad om heel wat samenwerkingsengagementen.

De opvolging zal gebeuren in het kader van de Verenigde Naties, volgens een door de staten zelf geleide benadering en met de deelname van alle relevante stakeholders. Er werd al gesproken over het feit dat de huidige vierjaarlijkse High-level Dialogue on International Migration and Development van de Algemene Vergadering zal opgewaardeerd worden tot een International Migration Review Forum, dat elke vier jaar zal plaatsvinden, te beginnen in 2022.

Dan wil ik een woordje zeggen over het al dan niet bindend karakter van het compact.

Het compact zelf stipuleert uitdrukkelijk dat het geen juridisch bindende werking heeft. Dat is ook een heel

duidelijke eis geweest van de Europese landen en de Europese Unie tijdens de onderhandelingen. Er is een recente factsheet van de Europese Commissie uit november 2018, die beschikbaar is op haar website, waarin de Europese Commissie uitdrukkelijk stelt – ik citeer: “No legal obligations arise under domestic or international law for participating States.”

Bovendien, zoals reeds gezegd, bepaalt het compact uitdrukkelijk dat het de nationale soevereiniteit van de landen respecteert. Het herbevestigt – ik citeer – “the sovereign right of States to determine their national migration policy and their prerogative to govern migration within their jurisdiction, in conformity with international law”. Het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken, dat hierover ook een mededeling heeft gepubliceerd, besluit uit een en ander: “National sovereign rights will neither be curtailed nor transferred. The Global Compact will not be an international agreement and will therefore have no legal effect on national legal systems.”

Dan iets over de gevolgen voor België.

De gevolgen van het compact voor België, nadat dat compact volgende week maandag zal zijn aangenomen, situeren zich zowel op internationaal als op binnenlands vlak. Op internationaal vlak is er, zoals ik al zei, sowieso geen juridisch verbindende werking. Enkel voor zover het compact op internationaal vlak aanleiding zou geven tot de uitwerking van een of meerdere internationale verdragsteksten zouden er — enkel voor zover België zijn soevereine instemming geeft om door de betrokken verdragen gebonden te worden — juridisch bindende rechtsgevolgen kunnen zijn.

Er is natuurlijk theoretisch een andere mogelijkheid, namelijk de geleidelijke totstandkoming van internationaal gewoonterecht op het gebied van migratie. Daar lijken wij momenteel echter, met één enkele uitzondering zoals het non-refoulementprincipe, ver vandaan.

Er is natuurlijk nog een andere mogelijkheid op internationaal vlak waarop al gealludeerd werd. Internationaalrechtelijke rechtscolleges zouden namelijk kunnen verwijzen naar het compact en op die manier in hun interpretatie bestaande internationale verplichtingen van ons land versterken. Daarbij wordt soms gedacht aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daar is veel over te zeggen en er is daar ook een hele evolutie, zoals u de laatste twee dagen in *De Standaard* hebt gelezen. Het is inderdaad zo dat het Europees Hof vaak niet-bindende instrumenten citeert, evengoed als verdragen en nationale wetgeving. Dat gebeurt echter meestal in het inleidende deel van de beslissingen en, veeleer uitzonderlijk, in het meer dispositieve deel van de uitspraken.

Ik kom dan bij de internrechtelijke gevolgen van het compact. Ons land heeft een monistische traditie inzake de verhouding tussen internationaal en binnenlands recht. Internationaal en nationaal recht zijn officieel onderdeel van dezelfde rechtsorde.

Volgens die traditie is het voor rechtspractici dan ook relatief eenvoudig om internationale normen, ook soft-lawnormen, voor de nationale hoven en rechtbanken in te roepen. Dat gebeurt frequent. Het zou echter verkeerd zijn te denken dat de Belgische rechters een ongepaste draagwijdte geven aan die normen. Een steekproef uit de rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen lijkt inderdaad aan te geven dat *soft law* door die hoven geenszins als bindend wordt beschouwd, of als een soort autonome rechtsbron wordt toegepast.

Zo is er bijvoorbeeld rechtspraak over richtsnoeren opgesteld door het Bureau van de VN-Hoge Commissaris voor Vluchtelingen (UNHCR). Die worden toegepast in die rechtspraak, maar eerder ter interpretatie van bestaande begrippen, en soms ten voordele van de kandidaat-vluchteling, maar ook soms ten voordele van de overheid.

Ik kom tot mijn laatste punt, het statuut van een eventuele verklaring.

Het is aan elk land dat participeert in de Intergouvernementele Conferentie van Marrakesh of in de besprekingen die zullen uitmonden in de bekrachtigende resolutie van de Algemene Vergadering begin volgend jaar om al dan niet een verklaring te maken. Er zijn verschillende soorten verklaringen. Er zijn zogenaamde positieverklaringen, *explanations of position* bij een consensusresolutie. Er zijn stemverklaringen, *explanations of vote*, wanneer er gestemd wordt. In het procedurereglement voor de Intergouvernementele Conferentie, die volgende week in Marrakesh plaatsvindt, is er inderdaad in de mogelijkheid voorzien om een korte stemverklaring af te leggen voor of na de stemming, als er gestemd

wordt natuurlijk. Ook in het procedurereglement van de Algemene Vergadering is er uiteraard in die mogelijkheid voorzien.

U weet dat dit spoor momenteel bewandeld wordt door de Nederlandse overheid, die plant om een aanvullende stemverklaring te geven waarin het behoud van de nationale soevereiniteit en het niet-verbindend karakter van het compact worden beklemtoond. Ik wil daarbij nog een kleine precisering aanbrengen. Zo'n stemverklaring is niet per se hetzelfde als een zogenaamde interpretatieve verklaring. Een interpretatieve verklaring is uiteindelijk te situeren in de verdrags sfeer. Het is een verklaring, afgelegd door een staat die een verdrag ondertekent of ratificeert, die de visie weergeeft van die staat over de manier waarop een specifieke verdragsbepaling moet worden geïnterpreteerd. Dit hier is niet hetzelfde. Hier spreken we nu eenmaal niet over een verdrag, zoals collega d'Argent ook uitdrukkelijk heeft aangegeven.

Over het statuut van dit soort verklaringen kunnen wij nog het volgende opmerken.

Op internationaal vlak kunnen ze relevant zijn. Ze vormen een relevant element voor de beoordeling van de statenpraktijk en de rechtsovertuiging van staten bij het onderzoek naar de vorming en het bestaan van regels van internationaal gewoonterecht. In een verdragscontext kan een interpretatieve verklaring ook relevant zijn. Daarvoor verwijs ik naar wat meester Fernand Keuleneer onder meer heeft gezegd over artikel 31 van het Weens Verdragenverdrag. Op intern vlak, in België zelf, is het voor de nationale rechter uiteraard mogelijk om dergelijke verklaringen in acht te nemen, als een relevant interpretatief gegeven dat de mate waarin België een bepaald internationaal engagement al dan niet heeft genomen, helpt te verduidelijken.

Nu weet u ook dat er nog een andere techniek is die momenteel wordt toegepast, met name die van het Duitse federale parlement. Dat heeft een resolutie aangenomen, maar zoals reeds gezegd, is dat een resolutie die aan de Duitse federale regering is gericht. Die resolutie maakt ook duidelijk dat het pact geen nieuwe juridische verplichtingen genereert die de Duitse migratiewetgeving kunnen beïnvloeden of die voor de Duitse hoven en rechtbanken kunnen worden ingeroepen.

De **voorzitter**: Dank u, professor Wouters.

Nu, last but not least, Marc Bossuyt, gewezen voorzitter van het Grondwettelijk Hof.

01.31 Marc Bossuyt: Mijnheer de voorzitter, ik dank u voor de uitnodiging.

Ik wil benadrukken dat ik niet heb meegewerkt aan dit compact en dat ik ook niet word betaald om hier te zijn.

Ik wil ook ambassadeur Bodson danken voor zijn verhelderende uiteenzetting en ik wil erop wijzen dat ik hier zeker niet spreek als gewezen voorzitter van het Grondwettelijk Hof, maar als hoogleraar Internationaal Recht aan de Universiteit Antwerpen, thans met rust, en dat ik 32 jaar zitting heb in VN-organen inzake mensenrechten en negen jaar commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen ben geweest.

Na wat hier al werd gezegd, riskeer ik heel wat open deuren nog verder te moeten intrappen. Het compact van Marrakesh is geen verdrag. Het is dus formeel gezien geen juridisch bindende tekst. Dat werd onlangs nog bevestigd door de voorzitter van de Algemene Vergadering van de VN.

Er is iets wat mij enorm ergert als het daarover gaat, en dat is het "ondertekenen" van het compact. Eén zaak is immers zeker: België zal dit compact niet ondertekenen. Dat wordt namelijk niet ondertekend. Niet-bindende teksten worden niet ondertekend. Dat compact zal worden aangenomen. Of wij nu aanwezig zijn of niet, het zal worden aangenomen.

Ik heb begrip voor de kritieken van collega's, zoals Mark Elchardus, Marc De Vos, Leo Neels en anderen die wij in de pers hebben gehoord. Sommige van die kritieken zijn onbetwistbaar pertinent. Het is mijns inziens goed dat het

een brede discussie heeft teweeggebracht. Dat moet toelaten dat onze bevolking zich bewust wordt van de moeilijkheden waarmee onze regering wordt geconfronteerd bij het voeren van een verantwoord migratiebeleid. In die discussie zijn er ook wel ontsporingen geweest, maar de discussie op zichzelf is een positief gegeven.

Het is mijn stelling – ik heb dat reeds gezegd in *De Standaard* op 26 november – dat wegblijven uit Marrakesh niet de beste reactie is op de kritieken, zeker niet als dat niet de houding is van de meerderheid van de EU-lidstaten. Wij moeten de dialoog aangaan met de landen van oorsprong en van transit en wij moeten ons standpunt duidelijk laten kennen, want zonder de medewerking van de landen van oorsprong en van transit is het onmogelijk de migratiecrisis te beheersen. Het compact geeft daartoe een eerste aanzet.

Ernaar streven, zoals de titel van het compact luidt, dat migratie op een veilige, ordelijke en reguliere wijze zou verlopen, is op zichzelf een lovenswaardige doelstelling.

Het compact is ook *global*, wat wil zeggen dat het niet alleen slaat op migratie zoals die zich bij ons voordoet, maar ook op migratie in andere delen van de wereld, zoals de Golfstaten, waar de problematiek totaal verschillend is. Wij mogen ook nooit vergeten dat wij in de Verenigde Naties slechts een kleine minderheid zijn.

Er staan in het compact belangrijke punten die grotendeels nieuw zijn en die aan onze zorgen tegemoetkomen. Ik verwijs naar doelstelling 4, die ernaar streeft te verzekeren dat migranten over identiteitsdocumenten beschikken, doelstelling 9 betreffende de strijd tegen het smokkelen van migranten, doelstelling 10 betreffende het bestrijden van mensenhandel, doelstelling 21 betreffende het samenwerken in het vergemakkelijken van terugkeer en re-integratie en in het bijzonder punt 37 betreffende de verplichting van Staten om hun eigen onderdanen terug op te nemen. Dat laatste punt is van het allergrootste belang.

Het is ook zeer belangrijk dat staten een onderscheid mogen maken tussen een reguliere en irreguliere migratiestatus; dat staat in punt 15 (c), maar dat zou misschien nog sterker mogen worden beklemtoond. Het zou misschien ook goed zijn te verklaren dat niets in het compact het soevereine recht van staten beperkt om irreguliere migratie te bestrijden. Het compact bevat immers punten die weliswaar grotendeels niet nieuw zijn, maar die zouden kunnen worden geïnterpreteerd als een factor die het bestrijden van irreguliere migratie zou kunnen bemoeilijken.

In een verklaring, wat ik voorsta, kan er eens te meer op worden gewezen dat met het aannemen van het compact geen nieuwe juridische verplichtingen worden aangegaan en dat het dus niet kan worden aangewend door rechtscolleges om rechtspraak te ontwikkelen. Aangezien het niet om een verdrag gaat, heeft een verklaring, af te leggen bij het aannemen van het compact, mijns inziens meer effect dan het wegblijven van een bijkomend land.

Die verklaring mag zich mijns inziens niet beperken tot het beklemtonen van het niet-bindend karakter van het compact. Het is noodzakelijk dat bovendien duidelijk wordt aangegeven, zoals ook ambassadeur Bodson heeft gezegd, liefst gesteund door zoveel mogelijk landen, welke positieve punten het bevat en welke negatieve punten wij menen dat het ook bevat.

België kan uiteraard alleen een dergelijke verklaring afleggen, maar als dat zou kunnen worden afgelegd door een meerderheid van EU-lidstaten zou dat veel beter zijn. Als dat lukt, zal België meer bereiken dan Oostenrijk door afwezig te zijn in Marrakesh. Een verklaring van de EU zal veel meer gewicht in de schaal leggen dan een bijkomend land dat afwezig blijft.

Ik wil nog verwijzen naar de Verklaring en het Actieprogramma tegen rassendiscriminatie, aangenomen in Durban, waaraan ik deelgenomen heb in 2001. Toen heeft België namens de EU en de geassocieerde landen een verklaring afgelegd waarin stond dat die verklaring en het actieprogramma politieke instrumenten waren en geen juridische, en dat ze geen verplichtingen, verantwoordelijkheden of rechten op compensatie konden opleggen.

Tot slot, nog een bedenking.

Toen ik in de VN werkte heb ik geleerd dat de Europese Unie steeds streeft naar het vermijden van een *three split vote*. Dat is een situatie waarin EU-lidstaten voorstemmen, EU-lidstaten tegenstemmen en EU-lidstaten zich onthouden. Dan maakt men zichzelf irrelevant. Daarom lijkt het mij aangewezen, vooral in het geval dat de tekst in New York moet worden aangenomen, dat men met een interpretatie of verklaring komt waarin de EU laat weten wat de punten zijn waar ze honderd procent achter staat en welke punten redenen tot bezorgdheid geven, zoals door verschillende sprekers is aangegeven. Nederland lijkt de piste van de verklaringen al te zijn ingeslagen. Het komt erop aan ook andere landen daarvan te overtuigen.

De **voorzitter**: Dank u, professor. Ook dank aan de andere sprekers.

Ik vond de uiteenzettingen heel interessant en boeiend.

Hebben collega's nog vragen aan de sprekers ter verduidelijking?

01.32 Kattrin Jadin (MR): Monsieur le président, la réunion va-t-elle continuer sur le temps de midi?

Le **président**: Je propose que nous épuisions notre agenda. Si nécessaire, nous reporterons le début du débat de cet après-midi vers 14.30 heures.

01.33 Kattrin Jadin (MR): Ce n'était pas prévu, c'est pour cela que je pose la question.

01.34 Peter De Roover (N-VA): Mijnheer de voorzitter, ik wil alle experts danken voor hun betoog en ik sluit mij bij u aan wanneer u de vergadering vandaag historisch noemt. Het is alvast een winst de voorbije dagen dat dat soort dingen ruim kan worden besproken in een open forum, waar iedereen ofwel aanwezig kan zijn in het publiek ofwel de gestreamde vergadering kan volgen.

Maar die winst heeft mij niet gerustgesteld, dat is iets anders. Men zegt wel eens: als men twee juristen bij elkaar zet, krijgt men drie meningen. Welke ellende hebt u dus over ons afgeroepen door er een stuk of acht bij elkaar te brengen?

De **voorzitter**: Het zijn er zes.

01.35 Peter De Roover (N-VA): Zes, en de diplomaat. Goed, zes plus één.

De **voorzitter**: De diplomaat heeft voor ons het onderhandelingsproces beschreven.

01.36 Peter De Roover (N-VA): Wij zwalpen – en dit vind ik niet geruststellend – tussen, enerzijds, de stelling dat wat erin staat wel al ergens beschreven staat en, anderzijds, de stelling dat er vele nieuwe dingen in staan. En voor alle duidelijkheid, het zijn allemaal verstandige mensen, die hier het woord voerden. Niemand heeft snel een halve mening bijeengesprokkeld.

In verband met de betekenis en de impact van *soft law* hebben wij hier vooral vastgesteld dat wij onduidelijke paden betreden.

Waar iedereen het wellicht wel over eens is, is dat een en ander een onderdeel is van een proces dat al loopt. Dat is juist. Het is misschien belangrijk dat over dat proces als zodanig een keer wordt nagedacht. Naar onze mening krijgen wij de vraag voorgeschoteld hoever wij opschuiven in het afgeven van onze soevereiniteit. Alles staat erin en het omgekeerde, heb ik genoteerd.

Ik heb wel nog een vraag, aan iedereen hier, vermoed ik. Ik wil van de mensen die geweest hebben op de formule die Duitsland gevolgd heeft, met een interpretatieve nota die niet aan het pact zou worden toegevoegd, graag vernemen of de Duitse weg volgens hen soelaas biedt.

Geachte experts, bent u het ermee eens dat wij in het proces van verschuiving van internationaal naar globaal recht met het migratiepact verder schuiven? Klopt het dat wij op die meter een nieuwe beweging doen die er eigenlijk op neerkomt dat wij voor een stuk in een andere rechtsorde terecht komen?

Een van de experts, ik meen de heer Wouters, heb ik horen verklaren dat *soft law* wel eens wordt gebruikt als techniek om via niet-bindende afspraken een consensus op te bouwen, met andere woorden om eens te voelen hoe warm het water is en om na te gaan wanneer wij onze tenen terugtrekken. Met dat laatste moeten we opletten, want kikkers worden op die manier gekookt: de temperatuur wordt geleidelijk opgedreven, tot er geen ontsnapping meer mogelijk is. Die beeldspraak is in deze context misschien niet eens zo vergezocht.

Geachte experts, klopt het dat in de ruimte van de scheiding der machten, waarbij de wetgevende macht de regelgeving bepaalt die door rechters toegepast wordt, de ruimte van rechters toeneemt? Klopt het dat de impact van rechters in het bepalen van wat juist en fout is toeneemt ten nadele van diegenen die de wetgevende macht vormen?

In een eerder stuk van professor Wouters, geschreven met zijn collega Van Poecke, heb ik gelezen: "De stelling dat het pact neutraal staat tegenover migratie, is onjuist." De heer Wouters heeft die uitspraak hier vandaag niet herhaalt, maar ik neem aan dat hij er niet op terugkomt. Geachte professoren, bent u het ermee eens dat de sfeer van het migratiepact migratievriendelijk is, als ik dat zo mag uitdrukken? Klopt het dat het migratiepact geen neutrale benadering inhoudt? Ik heb het niet over een vaststelling maar over een sentiment of een houding ten opzichte van het fenomeen.

Ik wil ook het volgende aan zijn collega's voorleggen.

In diezelfde tekst zeggen de heer Wouters en Van Poecke dat het niet uit te sluiten valt dat enkele engagementen in het pact later juridisch relevant blijken. Ik heb aan de diplomaat een vraag gesteld die ik bij de heer Wouters heb geleend. Is de manier van werken of zijn de onderhandelingsprocessen aan verfijning of verandering toe? Het gaat over een manier van besluitvorming zonder parlementair debat. Wij zijn in de Kamer daarmee nu wel uitvoerig bezig, wat een heel goede zaak is, maar technisch gesproken hoefde dat absoluut niet. Eigenlijk zijn wij immers niet eens partij in het verhaal, onder meer omdat het geen verdrag is.

Wat mij in de tekst van professor Wouters zorgen baart, is dat hij stelt dat het migratiepact een te gedetailleerde tekst is. Dat baart mij zorgen omdat elk woord wel ergens mogelijk iemand kan inspireren om in de tekst iets te lezen. Wat erin kan worden gelezen, is ondertussen wel duidelijk geworden. De creativiteit in de tekst is weliswaar niet onbeperkt, maar wel bijzonder ruim.

Professor Bossuyt verklaarde, net zoals professor Wouters, dat voor een dergelijke bijkomende interpretatieve nota, ongeacht welke vorm ze ook aanneemt – ik heb gevraagd of de Duitse versie interessant is en ook Nederland is genoemd –, de vraag is hoeveel landen eraan moeten deelnemen vooraleer de nota relevant zou zijn.

Ik heb in *De Tijd* gelezen, hoewel wij met kranten altijd moeten opletten, dat volgens Wouters de beste uitweg uit de impasse daarom een interpretatieve verklaring is die alle Europese landen samen neerleggen. Ik heb zelf in het Parlement erop aangedrongen dat wij – binnen de Belgische traditie – niet zouden negeren dat een deel van Europa ter zake enigszins terughoudender is. Dus zoveel mogelijk landen moeten deelnemen. De vraag moet dan ook worden gesteld hoeveel landen dat dan wel moeten zijn.

Ik wil ook nog even verwijzen, professor Bossuyt, naar de teksten die u vroeger geschreven hebt over het activistische optreden van rechters en naar de vraag die ik stelde over de ruimte tussen de wetgevende en uitvoerende macht.

01.37 Kristof Calvo (Ecolo-Groen): (...)

01.38 Peter De Roover (N-VA): Mocht ik Calvo heten, dan zou ik dat natuurlijk beginnen rond te bazuinen, zonder mij op teksten te baseren. Dat klopt. Dat kennen wij, Kristof.

Ik wil het ook nog hebben over het vage taalgebruik. Dat sluit een beetje aan bij wat ik eerder zei, professor Wouters, namelijk dat de tekst te gedetailleerd is. Bij een gedetailleerde tekst zou men denken dat wij heel goed weten waarover die gaat, maar als de tekst tegelijkertijd gedetailleerd en vaag is, dan hebben wij het over tekstvulling. "Laten wij er maar voor zorgen dat de tekst lang genoeg is, dan wekt die de indruk erg serieus te zijn."

In het compact staat dat het een mijlpaal is, maar niet het einde van de inspanning. Wat wordt daarmee eigenlijk bedoeld? Wat is de intentie van die tekst? Het is heel duidelijk dat die een voorgeborchte is of een stap is in een proces dat blijkbaar ergens naartoe gaat. Ik meen dat het niet slecht is te weten wat er in de kleine lettertjes staat of wat de richting is die wij uitgaan.

De kritiek op het Global Compact for Migration die wij naar voren schuiven, heeft veel minder te maken met artikel 17. Ik heb een vijftiental punten, maar eigenlijk is de vraag of het om een duidelijke leidraad gaat. Dat is het punt. Betreffende gezinshereniging kan men er zowel het ene als het andere in lezen.

01.39 Kristof Calvo (Ecolo-Groen): (...)

De **voorzitter**: Mag ik vragen dat het duo Calvo-De Roover rustig blijft?

U hebt het woord, collega De Roover. Laat u niet afleiden.

01.40 Peter De Roover (N-VA): Dat is heel moeilijk met een hyperkinetisch persoon tegenover u.

Ook professor Bossuyt had het erover dat het onderscheid tussen regulier en irregulier bijvoorbeeld scherper zou mogen. Dat bekommert mij evenzeer. Als het onderscheid scherper moet worden gesteld, betekent het dat wij daar te maken hebben met een grijze zone. Dat doet bij mij de vraag rijzen waar die grijze zone ons heen kan leiden. Is het een open vraag? Betekent het een blanco cheque?

Bent u het ermee eens dat er sprake is van een verbreding van de gebruikte juridische terminologie, bijvoorbeeld met de keuze voor de woorden regulier en irregulier in plaats van legaal en illegaal? Dat is toch opvallend? Het is aan u om te zeggen of hier sprake is van een betekenisverschuiving.

Mij wordt zelfs gezegd dat het woordje "for" in *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* niet onschuldig is. Het is niet "about", maar "for". Misschien een probleempje dat toch ook even uw aandacht mag vasthouden?

Ik heb gevraagd naar de juridische gevolgen en de impact van de *soft law* en ik heb gevraagd of wij kunnen voorspellen welke richting een en ander uitgaat. De eerste expert had het over de staatssoevereiniteit. Komt die hier onder druk te staan?

Een collega van u, professor Deketelaere, heeft over de interpretatieve nota gezegd dat de Nederlandse en Duitse uitweg enkel voor goedgegelovigen en onwetenden een uitweg biedt. U behoort zeker niet tot de categorie van onwetenden en van uw goedgegelovigheid heb ik geen weet. De nota zou, volgens professor Deketelaere, juridisch geen waarde hebben en enkel windowdressing zijn. Ook hier mogen we toch spreken over iemand die over dat soort dingen wel al eens heeft nagedacht? Weten wij eigenlijk wel wat de impact is van een dergelijke bijkomende nota?

Ik ga niet in op de discussie over de betekenis van bepaalde punten, omdat het nu net onze bekommernis is dat die op heel diverse manieren kunnen worden geïnterpreteerd. Ik zou wel willen dat de heer Bodson ooit wordt aangesteld tot levenslang interpretator, maar dat is niet het geval.

Welke zekerheid hebben wij dat wij ook bij een eventuele toepassing van een en ander zullen kunnen terugvallen op de interpretatie die wordt gegeven?

Kortom, er zijn nogal wat onduidelijkheden en nogal wat vermoedens dat het de ene richting uitgaat, maar evenveel vermoedens dat het de andere richting uitgaat. Als u mij op die groep van vragen een antwoord kunt geven, dan komt er wellicht nog een tweede ronde.

Nog een feitelijke vraag. Professor Bossuyt, u hebt het woord Golfstaten laten vallen. Zal het Global Compact enige impact hebben op hun manier van omgaan? Ik haal de Golfstaten maar aan als voorbeeld, maar u hebt ze wel genoemd.

01.41 Julie Fernandez Fernandez (PS): Monsieur le président, je serai plus brève que mon collègue et poserai donc deux questions.

Premièrement, je souhaiterais demander aux professeurs de droit international quelle serait, selon eux, la valeur juridique d'une déclaration interprétative d'un texte non contraignant. Il me semble que cela relèverait davantage de la déclaration politique que de la déclaration juridique. Cela ne constituerait-il pas, par conséquent, une pirouette politique pour s'extraire de la crise que traverse en ce moment le gouvernement?

Deuxièmement, monsieur l'ambassadeur, l'un des orateurs a estimé qu'un geste fort consisterait à faire signer par plusieurs membres une déclaration interprétative qui serait ensuite présentée à Marrakech. Du reste, celle-ci semble être le fruit de pays soit qui sont en contradiction avec certains objectifs du Pacte soit qui se sont montrés les plus durs au cours de la négociation. Considérez-vous qu'une déclaration signée par plusieurs serait plus forte que la présence du premier ministre à Marrakech? Eu égard à votre fonction diplomatique, j'aurais aimé connaître votre sentiment à ce sujet.

01.42 Katrin Jadin (MR): Monsieur le président, je remercie également les différents intervenants qui

composent ce panel d'experts en droit international.

Je n'ai pas beaucoup de questions à poser, puisque j'ai reçu énormément de réponses, lesquelles m'ont rassurée sur plusieurs points qui méritaient un éclaircissement: transposition en droit positif, caractère non contraignant du texte, etc.

Je ne suis qu'une modeste connaisseuse du droit international. Cela dit, maître Keuleneer, votre analyse m'a paru quelque peu étrange. En effet, si je vous ai bien compris et si j'ai suivi correctement votre raisonnement, il n'existerait – selon vous – aucune différence entre une résolution de l'Assemblée générale et un traité classique, qui posséderaient donc une même force.

Comme je viens de le dire, je ne suis pas experte en droit international mais il y a quand même des choses qui me paraissent bizarres. Comment expliquez-vous votre analyse et vos propos au regard du fait que le droit international reconnaît les résolutions de l'Assemblée générale comme non contraignantes?

Nous avons effectué des recherches. L'avis juridique des Nations Unies qui date de mai 1986 stipule de façon générale que les décisions et les résolutions de l'Organisation ont un caractère de recommandation et ne lient donc pas les pays membres qui ont le droit de voter pour ou contre les résolutions. Cela a beaucoup de sens. Je me demande donc sur quoi vous vous basez, à moins que nous nous trompions mais je ne pense pas que ce soit le cas.

L'Assemblée générale vote à la majorité. Si elle voulait donner un caractère contraignant à ses décisions, elle voterait, comme dans bien d'autres processus de décision, à l'unanimité.

Je vous avoue que j'ai consulté Google et j'ai vu que vous aviez une certaine expertise en droit canonique. Au vu de cette expertise, pouvez-vous nous donner des explications sur vos propos de ce matin?

01.43 Servais Verherstraeten (CD&V): Mijnheer de voorzitter, ik wil van deze gelegenheid gebruikmaken om alle sprekers te bedanken. Hun toelichtingen waren zeer verrijkend voor het inhoudelijk debat over het migratiepact. Dat is een meerwaarde voor dit Parlement en voor het publieke debat.

Ik heb goed geluisterd en ik heb geen acht meningen gehoord. Ik maak hierbij abstractie van de heer Bodson, onze diplomaat, die ik dank voor zijn feitelijke weergave van het proces. Bij de andere zes sprekers heb ik echter geen zes meningen gehoord, ik heb er twee gehoord. Een ervan werd door de overgrote meerderheid van de sprekers gedeeld.

Ik heb voor ieder van hen een paar vragen.

Ten eerste is er discussie geweest over de vraag of een compact tot het corpus van het internationaal recht behoort. Wij hebben daar tegenstrijdige opvattingen over gehoord, formeel en informeel. Eigenlijk hebt u het over een transnationalisering van het internationaal recht waarbij wij macht zouden afstaan, waarbij wij impliciet of expliciet bevoegdheden zouden afstaan.

Mijn vraag aan u is of wij met een pact — waarvan ik gehoord heb dat de Belgische overheid er geen partij in is, iets wat door niemand is tegengesproken — waarin wij geen partij zijn macht kunnen afstaan. Kunnen wij macht afstaan met een compact, waarover ik bij u allen bij consensus heb gehoord dat het niet bindend is? Kunnen wij met een compact macht of bevoegdheden afstaan wanneer er uitdrukkelijk in dat pact staat — dat wordt door ieder van u bevestigd — dat het de soevereiniteit niet aantast? Met andere woorden, kan een supranationale instelling iets krijgen wat wij als staat niet geven, niet gegeven hebben en ook niet van plan zijn te geven?

Ik hoor sommige mensen zeggen: politici of niet-politici die met dit pact instemmen of die dit pact aannemen, zijn voor open grenzen. Ik heb vanochtend ook gehoord dat wij de bevoegdheid over ons grenzenbeleid zouden afstaan. Daar is zelfs het woord "volledig" bij gebruikt. In welke mate staan wij, als wij het compact aanvaarden, op enige wijze ook een bevoegdheid af over ons grenzenbeleid? In welke mate zouden wij de bevoegdheid afstaan dat wij bepalen wie wel of niet gerechtigd is om in ons land te komen en er vast te verblijven?

Nu richt ik mij misschien iets meer tot professor Desmet. U hebt gealludeerd op rechtspraak bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en niet alleen dat, maar met een verwijzing naar de rechtspraak van de Raad

van State. Daarbij noemt u, ten eerste, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Als wij over hiërarchieën in het recht mogen spreken, denk ik dat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, hoewel geen verdrag in tegenstelling tot het Europees Verdrag, toch wel een bijzondere internationaalrechtelijke waarde ter zake heeft. Toch kan men die eigenlijk niet gebruiken om ons intern migratierecht te interpreteren. Is dit vaste rechtspraak en houdt dat de facto niet in dat *soft law* op dat vlak zeer gelimiteerd is?

Ik kom dan tot de problematiek van *soft law*.

Als het compact aanleiding zou kunnen geven tot *soft law*, geldt dat dan ook? Ik wil de vraag stellen aan degenen die er zouden willen op antwoorden. Ik heb begrepen dat het compact geen geïsoleerd internationaal diplomatiek of rechtelijk fenomeen is, maar dat het kadert in een lijn. Er zijn een paar interessante voorbeelden aangehaald, allemaal voorbeelden uit deze legislatuur, goedgekeurd door deze regering, door de hele regering, door de vier partijen. Zijn alle zaken die op die lijn staan, dan ook geen bron van *soft law* en zijn de potentiële risico's waarop gewezen wordt — misschien is het goed om te verduidelijken wat die potentiële risico's zijn — dan niet al de facto verworven door datgene wat deze regering heeft gedaan, namens de Belgische Staat en met goedkeuring van het Parlement, want wij hebben dat niet tegengehouden, a priori noch a posteriori?

Ik zou u specifiek die vraag willen stellen omtrent de Verklaring van Marrakesh van mei 2018, goedgekeurd door de Belgische regering en ondertekend door de bevoegde ministers, vice-eersteminister Jambon, staatssecretaris Francken en vice-eersteminister Reynders. Geldt dat dan ook niet, want daar staan heel wat libellerings in die men ook terugvindt in het pact?

Ik kom tot mijn laatste vragen.

Ik heb eigenlijk één mening gehoord omtrent wat men noemt een interpretatieve verklaring, een stemverklaring of een positieverklaring. In Nederland noemt men het een standpuntverklaring. Eigenlijk heeft geen enkele spreker dat idee weggegooid. Ik heb gehoord dat zo'n verklaring het best solide, gedetailleerd en gemotiveerd zou zijn en ook dat zij het best zou worden gesteund door zoveel mogelijk landen. Maar niemand heeft hier vandaag gezegd dat dit een schaamlapje is en dat het niets om het lijf heeft. Iedereen heeft daar een bepaalde waarde in gezien en een mogelijke oplossing die hoe dan ook potentiële risico's, waar links en rechts op werd gewezen, kan beperken. Ik zou dan ook aan alle professoren willen vragen welke suggesties zij ons aanreiken om oplossingen ter zake te vinden.

Tot slot heb ik een vraag over iets dat vandaag niet specifiek aan bod is gekomen, maar waarnaar wel onrechtstreeks werd verwezen.

Onze magistratuur past de wet toe en dat is in de eerste plaats *hard law*. Ik heb altijd geleerd dat *soft law* aanvullend is en ondergeschikt aan *hard law*. U mag mij tegenspreken, als ik slecht heb gestudeerd. Dat kan misschien het geval zijn. Gisteren lasen we in de krant dat de rechtspraak van het Europees Hof zich aan het ontwikkelen is en "onder druk van de publieke opinie" – magistraten leven niet in een niemandsland – evolueert. Met andere woorden, zij vraagt voor een stuk om een draagvlak te hebben in een samenleving. Kan dat worden bevestigd? Heeft een dergelijke evolutie in de rechtspraak ook invloed op mogelijke *soft law* inzake materies die we vandaag hebben besproken?

01.44 Patrick Dewael (Open Vld): Mijnheer de voorzitter, collega's, dames en heren van het panel, ik wil korter zijn in mijn vraagstelling dan de vorige sprekers, omdat we twee zaken uit elkaar moeten houden: het debat over de inhoud – de grond van de zaak – en het voorstel van resolutie. Daar hebben we in de loop van de uren nog de gelegenheid toe. Ik denk dat we ons nu voornamelijk moeten beperken tot de bijkomende vraagstelling of beschouwing die ik zou willen horen van de leden van het panel, want die zullen ons straks verlaten.

Ik wil eerst een beschouwing maken. Ik treed de opmerking bij dat debatten zoals deze in het Parlement wel degelijk belangrijk zijn. Het thema migratie beroert en beangstigt namelijk heel veel mensen. We bevinden ons hier op het vlak van internationaal beleid. Krachtens de Grondwet bepaalt de regering dat beleid en kan het Parlement maar de rol spelen die het te spelen heeft. Ik vind het alvast belangrijk dat we hier over de grond van de zaak kunnen debatteren en eigenlijk op die manier de thematiek democratiseren.

Ik geef een voorbeeld en stel daar een vraag over.

Illegalen of irregulieren – *what's in a name*, over de kwalificatie zullen wij het wel eens geraken – die op ons grondgebied worden aangetroffen, moeten van het grondgebied worden verwijderd. Het grote probleem daarbij is dat men daarvoor het akkoord nodig heeft van de landen waar die mensen vandaan komen. Dat vatten veel mensen niet. Men snapt dat soms niet. Ik ben bevoegd geweest voor de problematiek. Men vraagt zich af waarom de mensen die zo worden gevat, niet gewoon op een vliegtuig worden gezet. Dat is wat mensen daarvan denken, maar ze weten dus niet dat die onderdaan moet worden geïdentificeerd en erkend door het land van herkomst. Ik vind het belangrijk dat wij dit aanpakken in een multilateraal kader. Dat multilateraal kader vind ik ook het belang van het compact. Dat soort problemen lost men niet op als land alleen. Dat kan men niet.

Die readmissieproblematiek wordt in het compact aangeraakt. Als het geen bindend pact is, dan is dat natuurlijk geen bindend pact in de twee richtingen. Wat is dan volgens de experts de vooruitgang die wij met het compact kunnen boeken om de readmissiepolitiek te activeren? Met een groot aantal landen kan men immers geen akkoorden sluiten. Met een aantal landen mag men geen akkoorden sluiten, onder andere omdat ze de mensenrechten miskennen, maar men moet er op een bepaald ogenblik wel degelijk mee onderhandelen. Het staat in het compact. De readmissiepolitiek is een van de redenen waarom ik het compact heel belangrijk vind. Heel concreet, in welke mate kan men de readmissiepolitiek activeren op basis van de tekst?

Ten tweede, heel veel van de zaken in het compact liggen volgens mij volledig in lijn met het Belgisch beleid. Er staat volgens mij geen enkele bepaling in, tenzij de experts mij tegenspreken, die ons verplicht tot iets nieuws. Of vergis ik mij? Staat er in het compact iets ingeschreven dat de Belgische federale overheid tot iets nieuws zou verplichten?

Een ander element dat ik nog even naar voren wil brengen, is de interpretatieve nota of de stemverklaring.

Ik begrijp dat de conferentie in Marrakesh de deelnemers een mogelijkheid biedt om daar iets te verklaren, om daar een standpunt naar voren te brengen. Ik begrijp uiteraard ook dat men iets later op de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties – de datum ligt nog niet vast – in een toespraak een stemverklaring kan afleggen, een interpretatieve nota. In andere debatten spreek ik over preambules, maar dat is hier niet zo aan de orde. Ik zie de heer Keuleneer al opkijken, wellicht vanwege de referentie aan de preambule bij de Grondwet. Wat ik bedoel, is een soort inleidende tekst, een interpretatieve verklaring.

Heel belangrijk vind ik de uitspraak van de heer Bossuyt, dat we met een lege stoel eigenlijk niets verdienen. De interpretatieve verklaring kan dus wel belangrijk zijn, maar dan moet zij best ondersteund worden door zoveel mogelijk landen. Ik meen te weten dat Nederland en Denemarken en mogelijk nog andere landen inderdaad voor die optie hebben gekozen. Het komt er dus op aan om een zeer actieve rol te spelen, ook in het kader van de Europese Unie, om zoveel mogelijk landen effectief in die richting te kunnen bewegen.

Mijn vraag daaromtrent komt op het terrein van een bevoegdheidskwestie, die de experts niet moeten beantwoorden. Wij debatteren hier nu namelijk over iets waartoe de regering eigenlijk zou moeten besluiten. Ons debat hier vindt plaats naar aanleiding van een voorstel van resolutie, waarmee de indieners aan de regering vragen om iets te doen, namelijk om het Global Compact gewoonweg, zonder meer, goed te keuren. Dat wil ik echter niet. Wel ben ik voorstander – in de regering moet dit beslecht worden – van een interpretatieve verklaring.

Geachte experts, vindt u het een goed idee, wanneer wij over het voorstel van resolutie stemmen, dat er een amendement aan toegevoegd wordt waarin gesteld wordt dat een goedkeuring van het compact zonder meer geen goed idee is, maar dat die goedkeuring gepaard moet gaan met een interpretatieve verklaring?

Ik richt mij in dat verband ook tot Groen-Ecolo en het cdH, de PS en sp.a. Ik begrijp dat het compact goedgekeurd moet worden. Als het dan toch een zaak van het Parlement wordt, dan verneem ik graag het idee van de experts over het belang van een interpretatieve verklaring. Het Parlement kan vervolgens aan de regering vragen om het compact slechts aan te nemen – nietwaar, professor Bossuyt, het gaat om de aanneming en niet de ondertekening of goedkeuring – samen met een stemverklaring. Daarover zullen wij deze namiddag ongetwijfeld voort discussiëren. Vanuit democratisch oogpunt vind ik dat wel een interessante oefening. Enkele fracties hebben verklaard – de heer De Roover is momenteel niet aanwezig – dat zij niet geloven in het belang en het nut van een interpretatieve verklaring. Met Open Vld geloven wij daar wel in. Wat denken de andere fracties daarvan? Heeft een dergelijk amendement, toegevoegd aan het

voorstel van resolutie, überhaupt zin in het grondwettelijk systeem zoals het onze?

Immers, in de regering zal men er uiteraard eerst en vooral in moeten slagen om een houding te bepalen. Maar het is natuurlijk altijd goed dat de regering weet dat zij kan werken met een zeer ruime parlementaire meerderheid die, wat mij betreft, niet altijd moet samenvallen met de regeringsmeerderheid. Maar dat is iets voor straks.

01.45 **Monica De Coninck** (sp.a): Mijnheer de voorzitter, ook ik wil alle experts danken voor hun zeer interessante toelichting. Ik meen dat een meerderheid van de experts zeer duidelijk gemaakt heeft dat dit verdrag, waarvan de heer De Roover nu wel zegt dat het geen verdrag is, niet bindend is.

Waarom is er dan zo'n grote discussie ontstaan? Ik meen dat men de verklaring kon lezen in wat de woordvoerder van het kabinet-Jambon op 30 november zei in de krant *De Standaard*. Hij heeft daar gezegd: "De validatie van een tekst is afhankelijk van een bepaalde context en een bepaald moment. Uiteindelijk doken er nieuwe elementen in het verhaal op. De symboliek rond Marrakesh nam enorm toe. Het werd een politieke kwestie." Daarmee, meen ik, is veel verklaard.

Professor Bossuyt, ik heb een vraag voor u. U hebt gezegd, en ik zal het waarschijnlijk juridisch niet zo goed kunnen zeggen als u, dat de Europese lidstaten heel veel macht en gezag verliezen als zij verschillend stemmen. Eén voor, één tegen, één onthouding. Zo krijgt men een sterk verzwakte positie.

Wij hebben de afgelopen maanden heel veel gelobbyd, en met succes, om een zitje te krijgen in de Veiligheidsraad. In welke mate zal onze houding al dan niet positief werken op dat zitje en het gezag en de macht, in die Veiligheidsraad? U hebt daar ervaring mee, vermoed ik, dus misschien kunt u daar wel op antwoorden.

Een heel belangrijk element, waarvoor ik mij aansluit bij collega Dewael, is dat heel veel mensen tegenover migratie een soort machteloosheid voelen.

Als men de problematiek goed wil managen, dan zal men binnen een internationale context partnerschappen moeten aangaan. De voorliggende tekst gaat uiteindelijk niet alleen over migratie, maar ook over integratie. Dat is vandaag misschien een angel voor deze regering en een issue in ons land waarover wij beter een speciale commissie zouden samenroepen.

Ik geloof dat er mensen van goede wil zijn die zo'n problematiek willen managen. Men kan de parallel trekken met alles wat er rond het klimaat gebeurt. Er worden intentieprocessen op papier gezet. Er worden partnerschappen gezocht rond concrete acties. De verschillende landen kunnen kiezen uit een menu. Men kan van een droom misschien ook wel een realiteit maken, zodat een migratievriendelijk beleid gelijkstaat met een mensvriendelijk beleid. De toon daarover wordt de laatste tijd namelijk bijzonder onmenselijk.

Naast het voorliggend compact is er nog een andere Verklaring van Marrakesh, die in het kader van de Rabatdialoog is afgesproken. Het gaat ook om een soort verdrag. Dat verdrag is goedgekeurd door minister Jambon en staatssecretaris Francken. Francken heeft in mei van dit jaar op Twitter geschreven dat die verklaring van Marrakesh – het gaat dus niet over dit compact – geen geheim verdrag is en dat het de poort naar Europa niet wagenwijd zou openzetten. Op zijn blog schreef hij daarover dat wij moeten samenwerken met Afrika en partnerschappen moeten zoeken. Dat was volgens hem cruciaal.

Ik begrijp dus niet goed waarom men nu zoveel problemen maakt rond het compact, terwijl men zelf al verdragen heeft ondertekend met Afrikaanse landen die eigenlijk over hetzelfde gaan. Blijkbaar zou zo'n bilateraal verdrag tussen België en Afrikaanse landen dan veel minder waard zijn.

01.46 **Wouter De Vriendt** (Ecolo-Groen): Mijnheer de voorzitter, ik zou graag wat dieper ingaan op de statements die Fernand Keuleneer daarnet heeft gemaakt. Ik merk immers een zeer grote dissonantie tussen wat hij zegt en wat de andere vijf deskundigen zeggen.

Ik vind dat u een aantal zeer boude uitspraken hebt gedaan, onder andere dat er aanspraak kan worden gemaakt op dit pact. U hebt daarbij verwezen naar de term *to commit* die gebruikt wordt in de tekst. De term *to commit* wordt effectief 91 keer gebruikt in de tekst. Bij mijn weten is *to commit* een gebruikelijke juridische term die eigenlijk wijst op een inspanningsengagement en niet op een resultaatsverplichting. Ik heb gemerkt dat Paul Scheffer dit weekend in *De Standaard* exact dezelfde fout heeft gemaakt. Hij beroept zich ook op

het jargon, op de term *to commit*, om te stellen dat als wij instemmen met dit pact wij ons verbinden tot de acties die erin worden opgesomd. Ik zou toch graag zien dat dit punt uitgeklaard wordt.

Ten tweede spreekt u over *basic services*, de basisdienstverlening aan migranten. U zegt dat dit multi-interpreteerbaar is in het pact. Ik veronderstel dat u dan verwijst naar punt 31 waarin er sprake is van "safe access to basic services". Mijnheer Keuleneer, het verwondert mij enorm dat u het tweede deel van de zin niet hebt voorgelezen.

Het tweede deel van de zin is: "notwithstanding that nationals and regular migrants may be entitled to more comprehensive service provision". Met andere woorden, dit pact zegt inderdaad dat *a basic service*, een basisdienstverlening ten aanzien van migranten, logisch en redelijk is. Dat is trouwens ook logisch in het Belgische en Europese beleid; dat zijn de Europese standaarden, min of meer. Maar het pact schrijft heel duidelijk voor dat een land soeverein is om te beslissen om een onderscheid te maken tussen *basis services* voor migranten en Belgen, erkende vluchtelingen en reguliere migranten. Het verwondert mij enorm dat u in uw uitspraken daarnet, die nogal boud waren, het tweede deel van die zin niet hebt meegegeven.

Ten derde, u zei daarnet ook dat dit pact automatisch voorrang heeft op nationaal recht. U sprak van een blanco cheque en u hebt het zelfs vergeleken met CETA en TTIP. Ik heb hier nochtans de vijf andere sprekers horen zeggen dat dit helemaal geen blanco cheque is, en ook helemaal geen verdrag, zoals CETA er toch een zou moeten zijn. Dat zijn verdragen en vijf van de zes experten wezen op het grote verschil. Dit is *soft law*, uitgeklaard door vijf van de zes experten, en kan als zodanig gebruikt worden in bijvoorbeeld rechtspraak, door een advocaat, maar het is aan de rechter om zich eerst en vooral te baseren op *hard law*, op wetgeving, op internationaal recht, op verdragen. Die *soft law*, wat het compact is, kan hoogstens meespelen in een argumentatie die bijvoorbeeld door een advocaat wordt opgebouwd.

Na het beluisteren van de zes experten merk ik, in tegenstelling tot wat collega De Roover daarnet zei, bijzonder veel overeenstemming. Vijf van de zes experten hebben er geen twijfel over laten bestaan dat dit compact niet-bindend is, dat er geen juridische verplichtingen zijn. Ik heb ook geen oproep gehoord dat het onverstandig zou zijn om naar Marrakesh te gaan. Ik heb ook gehoord dat een positieverklaring zeker kan en dat dit eigenlijk zal meegenomen worden in afwegingen die dan in de rechtspraak worden gemaakt. Ik heb daarover absolute overeenstemming gehoord bij vijf van de zes experten.

Ik heb nog een vraag voor de heer d'Argent. U hebt gewezen op een aantal preciseringen die nog kunnen worden toegevoegd, bijvoorbeeld in een positieverklaring of een stemverklaring. U hebt gewezen op het voorbeeld van *non-refoulement*, over de wijze waarop dit compact dat omschrijft en daar nog een klein zinsdeel aan toevoegt. Dit zijn zaken die, volgens wat ik hoor, zouden kunnen worden gepreciseerd, verduidelijkt, uitgeklaard in een stemverklaring of positieverklaring.

Vanuit bepaalde hoek wordt ook gezegd dat dit pact een opengrenzenpact is. Daarmee worden de mensen natuurlijk bang gemaakt, want dat willen wij niet. Dat willen ook wij niet, wij zijn niet voor open grenzen. Bij mijn weten is er geen politieke partij die voor open grenzen pleit in dit land. Dat kan dus helemaal niet de bedoeling zijn. Ik wil dus de bangmakerij van de mensen, de onwaarheden die werden verkondigd de afgelopen weken, kunnen toetsen aan u. Ik wil u aldus de zeer concrete vraag stellen of deze uitspraak waar is en in welke mate dit pact ervoor dreigt te zorgen dat een land migranten niet meer kan terugsturen naar het land van herkomst. Ik zou daarop een zeer duidelijk antwoord willen krijgen. Ons lijkt dit niet het geval te zijn, wij denken niet dat er een probleem is. Als dat echter door niet de minste politici de afgelopen dagen en weken werd verspreid, wil ik weten of dit klopt. Ik wil niet dat de mensen worden voorgelogen. Ik denk niet dat het de taak van een politicus is om onwaarheden te verkondigen en mensen bang te maken, zonder dat daartoe een objectieve reden is.

01.47 Georges Dallemagne (cdH): Monsieur le président, je remercie tous les intervenants et les experts. Je dois dire que j'ai été très impressionné. Nous avons coutume de dire que, à l'instar des médecins, plusieurs juristes dans une même salle auront tous des avis divergents.

Aujourd'hui, six des sept avis que nous avons entendus étaient parfaitement convergents, précis, étayés. J'ai beaucoup appris sur ces questions de droit international. Le septième avis, très minoritaire, m'a semblé moins pertinent sur le plan du droit. J'ai plutôt eu le sentiment qu'il s'agissait d'une déclaration idéologique.

Il s'agit de questions centrales aujourd'hui pour notre société. Nous le savons, nous le sentons: sur le plan politique, la question de la migration, des identités et du vivre-ensemble est essentielle.

Il est très important d'avoir ce débat au Parlement et je me réjouis que nous l'ayons. Certains ont mis en doute l'intérêt du dépôt d'une proposition de résolution, notamment notre collègue de la N-VA, M. De Roover. Cela me surprend, parce que dans le même temps, il s'inquiète du pouvoir qui serait éventuellement donné au juge. Justement: gardons le pouvoir au Parlement, émettons un avis et prenons nos responsabilités par rapport à cette question politique centrale, sur la base d'éclairages juridiques.

Si nous n'adoptons pas ce texte, si nous n'allons pas à Marrakech, nous créons une véritable rupture par rapport à la tradition belge. À ma connaissance, c'est sans précédent, à moins que je sois mal informé. C'est une de mes questions: y a-t-il un précédent, dans la diplomatie belge? Il s'agit d'un texte qui a été longuement négocié par la diplomatie belge. Votre intervention, monsieur l'ambassadeur, a démontré que la Belgique s'est montrée extrêmement proactive à toutes les étapes de l'écriture de ce texte. Y a-t-il un précédent, où nous aurions négocié un texte, dont nous sommes très satisfaits, et où nous ne serions pas présents à une conférence internationale? Cela existe-t-il dans l'histoire de la Belgique? Je ne le crois pas.

C'est là qu'est tout le danger dans ce que nous propose la N-VA aujourd'hui. Il s'agit d'une rupture radicale dans nos traditions. Nous voulons un monde paisible, un espace dans lequel nous pouvons nous parler de questions primordiales en vue d'aboutir à un accord sur certains principes généraux. Sur ces questions, nous pouvons essayer d'avancer de concert plutôt que chacun dans son coin, plutôt que chacun contre l'autre.

N'y a-t-il pas là un danger majeur pour ce qui concerne notre place, à l'avenir, dans la communauté internationale, dans le concert des Nations? Quelles pourraient être les conséquences pour la Belgique?

J'ai encore entendu, ce matin, qu'à l'occasion d'un sommet européen, la Belgique avait pris une position tout à fait singulière en matière de climat. Il s'agit d'un nouveau précédent pour notre pays. Au regard de l'évolution de la diplomatie belge, estimez-vous qu'il s'agit ici d'une tendance?

Par ailleurs, comme plusieurs d'entre vous l'ont signalé, il pourrait y avoir une explication de vote. J'ai entendu dire qu'à l'occasion de cette dernière, il serait rappelé que le Pacte est non contraignant. Mais cela est stipulé dans ledit Pacte. L'explication de vote a-t-elle un sens si c'est pour le répéter? J'ai également entendu qu'à cette occasion, la souveraineté de la Belgique serait rappelée. Mais cela figure également dans le Pacte. À quoi pourrait-il être fait référence, lors d'une explication de vote? J'ai notamment entendu la remarque du professeur d'Argent suivant laquelle des portes pourraient être refermées. Que pourrait comporter cette déclaration? Ma question s'adresse également à M. l'ambassadeur Bodson. Des travaux sont-ils actuellement en cours – nous sommes à quelques jours de l'adoption de ce Pacte à Marrakech – en Belgique, au niveau européen, pour tenter d'être sur la même longueur d'onde et éventuellement présenter un texte qui aurait du sens, qui ne remettrait pas en question le Pacte et qui irait dans le sens d'une position commune de l'Union européenne? Des efforts, des travaux d'écriture sont-ils réalisés en la matière?

Enfin, j'ai entendu que le président de la Région flamande, Geert Bourgeois, n'avait émis aucune objection et qu'il avait même approuvé ce Pacte. Je rappelle, pour ceux qui seraient distraits, que M. Bourgeois est membre de la N-VA. Pouvez-vous nous éclairer quant à la manière dont il a approuvé ce Pacte? À quel moment? De quelle façon? A-t-il émis, à un moment donné, une quelconque réserve quant à l'approbation de ce texte?

01.48 Filip Dewinter (VB): Mijnheer de voorzitter, mijn opmerking bij het begin van de vergadering kan misschien ook als conclusie gelden.

Ten eerste, ik heb al verscheidene vertegenwoordigers van fracties horen verklaren dat vandaag op basis van de huidige hoorzitting uitdrukkelijk is gebleken dat het pact niet bindend is, dat op het vlak van het immigratiebeleid er geen probleem is met de soevereiniteit van ons land en dat het pact volledig in overeenstemming is met het gevoerde immigratiebeleid.

Wij weten natuurlijk goed genoeg dat vijf van de zes specialisten die hier vandaag werden gevraagd, geen enkele kritiek hebben. Hun opmerkingen liggen dan ook in de lijn van wat het overgrote deel van de fracties hier uiteindelijk zelf meent en denkt. Die opmerkingen zijn door die fracties hier bovendien voorgesteld en voorgedragen. Daardoor is er maar één expert die daadwerkelijk kritisch is en van wie wij weten dat hij op voorhand daadwerkelijk kritische bemerkingen zal maken.

De voorstellen die wij hebben gedaan om zes professoren hier aan het woord te laten komen die zich in de media kritisch hebben geuit over de soevereiniteit, over de vraag of het pact al dan niet bindend is en over de inhoud, worden niet gehoord.

De partijen die voorstander zijn van het immigratiepact of het Global Compact van Marrakesh, hebben vooral de bevestiging van het eigen grote gelijk gekregen. Dat zal nu door de media worden geëchood, met als gevolg dat de indruk wordt gewekt dat er bij de publieke opinie nauwelijks verzet en nauwelijks enig kritisch geluid is, wat natuurlijk niet waar is. Helaas gaat het hier om een luchtbel, die volledig geïsoleerd staat van wat in de echte wereld leeft en van het standpunt dat wordt gedragen door het overgrote deel van de bevolking, die immigratiekritisch is en het pact niet lust.

Ten tweede, ik heb heel wat mensen zich in allerlei argumenten horen uitputten, om aan te merken dat het pact niet bindend is, dat het in feite niet belangrijk is, dat onze soevereiniteit niet in het gedrang is, dat wij het allemaal niet zo ernstig moeten nemen, dat wij best alles gewoon maar goedkeuren en overgaan tot de orde van de dag.

Ik begrijp het niet goed. De grote voorstanders van het pact putten zich uit in argumenten om erop te wijzen dat het feitelijk allemaal niet veel voorstelt. Mocht ik voorstander zijn van de principes die in het pact worden beleden, dan zou ik ervoor pleiten het pact op zoveel mogelijk manieren zoveel mogelijk politieke en juridische draagkracht te geven.

Blijkbaar is dat niet het geval. Men wil het erdoor duwen door de indruk te wekken dat het allemaal niet zo'n vaart zal lopen.

Het niet-bindend karakter en het niet aantasten van de soevereiniteit zijn een glijmiddel om het uiteindelijk toch verkocht te krijgen aan de publieke opinie. Ik vind het spijtig dat een aantal eminente juristen en professoren met hun uiteenzettingen uiteindelijk hun medewerking verlenen aan deze strategie. Ik heb daar bedenkingen bij. Dames en heren professoren, hetgeen u hier verklaart, is nooit vrijblijvend, is nooit alleen maar wetenschappelijk. U laat zich inschakelen in een politieke agenda. U moet toch eens twee seconden nadenken wanneer u dat doet, wanneer u zich daartoe laat lenen.

Collega's, ten derde, in verband met de inhoud: wij mogen er toch niet aan voorbijgaan dat diegenen die hier vandaag als specialist gesproken hebben, hebben gezegd dat het niet bindend is, dat het onze soevereiniteit niet aantast, maar ze voegden er onmiddellijk aan toe dat zij wel weten dat dit deel uitmaakt van de strategie van de Verenigde Naties, de global governance, het vormen van een wereldregering, het overrulen van de nationale staten, zeker op het vlak van immigratiebeleid. Via *soft law*, via gewoonterecht en via de invloed die men creëert, zal dit pact zijn impact en directe invloed hebben op de wereldpolitiek betreffende immigratie. Dat is het belangrijkste dat ik heb gehoord, ook van degenen die achter het pact staan en die van mening zijn dat er geen problemen zijn op het vlak van soevereiniteit.

Mijnheer de voorzitter, ten slotte, hoe wij het ook draaien of keren, de Verenigde Naties – en dat is ook vandaag uitdrukkelijk gebleken uit de verklaringen die ik hier heb gehoord – gedraagt zich als een soort van globalismelaboratorium, als een soort van wereldregering. Het kan wel zijn dat het allemaal niet zo'n vaart zal lopen en in verschillende richtingen interpreteerbaar is, maar men moet de moeite doen om de geloofsbelijdenis van dit Marrakeshpact te lezen: "Wij erkennen dat immigratie een bron is van vooruitgang, vernieuwing en duurzame ontwikkeling in onze geglobaliseerde wereld." Men moet geen 27 bladzijden lezen, men moet slechts die ene zin lezen om te weten wat de achterliggende bedoeling is, wat het credo, wat de geloofsbelijdenis van dit Marrakeshpact is.

En dan komen wij terecht bij die rechtencatalogus van de opengrenzenlobby, met gemakkelijkere gezinshereniging, met meer rechten voor illegalen, met erkenning van klimaatvluchtelingen, met een slachtofferstatuut voor degenen die gebruikmaken van mensensmokkelaars, met de bemoeilijking van uitzettingen, met de beperking van de vrije meningsuiting voor immigratiekritische meningen, bij politieke partijen en politici, maar ook in de media en zelfs in het onderwijs.

Dat is het hele verhaal. Veel moeilijker dan dat is het niet. Ik hoop dat ook de eminente, wetenschappelijke professoren zich daar ten volle van bewust zijn wanneer zij hun pleidooien houden om dit er toch maar door te duwen omdat het allemaal niet zo'n vaart zal lopen. Men dient ook en vooral een politieke agenda en dat is niet de agenda die wordt gedeeld door de overgrote meerderheid van onze bevolking en van de bevolking in Europa.

01.49 Hendrik Vuye (Vuye&Wouters): Mijnheer de voorzitter, in tegenstelling tot anderen heb ik hier geen zes verschillende juridische meningen gehoord. Meestal zijn het niet-juristen die dit zeggen en dan nog meestal als ze niet echt goed hebben geluisterd. Wij, juristen, weten dat we aan niet-juristen al veel moeten vergeven, laat staan als ze niet geluisterd hebben.

Ik heb een aantal zaken gehoord bij iedereen. Dat is onder andere dat, gelijk wat we doen, het pact er toch komt. Wat de staatssecretaris ook tweet, of de regering nu valt of niet, of er een inlegblaadje komt of niet, het zal op zich allemaal niet zoveel wijzigen.

Ik heb ook duidelijk gehoord dat niemand uitsluit dat de tekst door rechters zal worden gebruikt als een interpretatiekader. Ik denk dat collega d'Argent daar misschien nog het meest restrictief in was, door te zeggen: *ponctuellement*. *Ponctuellement* artikel 3, natuurlijk. Dat is *ponctuellement*, dat is één bepaling, maar die wel een enorme invloed heeft op de rechtspraak die Straatsburg heeft ontwikkeld over migratie. Ik spreek zeker en vast niet over de experten, maar als ik hier luister naar de reacties van sommige parlementaire collega's, heb ik de indruk dat men een onderscheid maakt tussen *hard law* en *soft law*, alsof dat twee verschillende planeten zijn, misschien zelfs twee verschillende universums. Dat is natuurlijk niet zo. De *hard law* is niet zo hard als men wel denkt. Wanneer een rechter artikel 3 van het EVRM toepast, moet hij gewoon invullen wat een mensonterende behandeling is. Dat moet hij dan maar invullen en dat zal hij inderdaad grotendeels doen door te kijken naar andere teksten, bijvoorbeeld het compact. Die *hard law* is niet zo hard dat de rechters daar binnen zeer strikte grenzen zouden oordelen. Het is fictie om dat te denken.

Wat ik ook heb geleerd, is dat dat soort teksten overal behalve in het Parlement tot stand komt. Overal behalve in het Parlement komt *soft law* tot stand: dat gebeurt binnen de Raad van Europa, binnen de Verenigde Naties. Overal worden wij overspoeld door *soft law*, en de enige plaats waarover daar niet wordt gesproken, is het Belgisch Parlement, omdat verdragen nog goedgekeurd moeten worden door het Parlement, en als het gaat over EU-verdragen is er een informatieverplichting van de regering ten aanzien van het Parlement. Als het echter gaat over *soft law*, wordt daar eigenlijk niet over gesproken, behalve soms dankzij de welwillendheid van een diplomaat die toch met het Parlement van gedachten wil wisselen. Wij moeten dus heel ernstig nadenken, ook voor de toekomst, hoe wij met zulke teksten omgaan.

Professor Desmet zei dat het niet alleen over het compact gaat, maar dat er ook nog veel andere teksten zijn. Dat is inderdaad zo, maar wij hebben het eigenlijk heel ver laten komen. Sommige collega's bekritisieren meester Keuleneer, maar hij heeft een aantal heel pertinente zaken aangekaart. Hij zei dat het al heel lang niet meer zo is dat ons toverpaleisparlement de regering controleert.

Op een bepaald ogenblik kwam de vraag over de hiërarchie tussen internationaal en nationaal recht aan bod. Het internationaal recht primeert inderdaad, zelfs op de Belgische Grondwet. Wie heeft dat beslist? Is dat ooit beslist in ons Parlement? Neen, nooit. Dat is beslist door de Raad van State in het arrest-Orfinger, in één zin, zonder uitleg, en is nagesproken door het Hof van Cassatie in 2004 in de zaak tegen de vzw's van het gewezen Vlaams Blok in één zin, zonder argumentatie. Dat is de democratische wijze – ironisch bedoeld – waarop wij ermee omgaan en waarop wij onze soevereiniteit uit handen hebben gegeven. Wij hebben ze niet eens uit handen gegeven, zij is ons uit handen genomen, zonder enige motivering.

Het is hoog tijd dat wij beginnen nadenken hoe wij zullen omgaan met die ware diarree aan *soft law* die ons overspoelt. Ik vind het echt niet normaal – daar volg ik meester Keuleneer – dat regelgeving *en stoemelings* tot stand komt, ergens in een of andere praatbarak, en dat men dan nadien zegt dat wat in die praatbarak, vaak zonder democratische legitimiteit is afgesproken, *soft law* is, die men dan zal gebruiken voor de interpretatie van de *hard law*. Zo wordt *soft law* inderdaad heel snel *hard law*. Ik denk dat we daarbij moeten stilstaan.

Ik sluit mij voorts aan bij een aantal opmerkingen van de heer Verherstraeten. Die *soft law* is al heel lang bezig. In deze regering zijn er inderdaad andere voorbeelden van *soft law*. Er is niet alleen het migratiepact, er is ook de Verklaring van Marrakesh van mei, een tekst met een gelijkaardige draagwijdte, wat op dat moment blijkbaar geen enkel probleem opriep bij niemand.

We hebben vanmorgen bij de uiteenzetting van de heer Bodson trouwens gezien dat de tekst van het migratiepact tot voor kort ook niet voor problemen zorgde. Het was ook een tekst die er heel vlot doorging. Nu blijkt ook dat cruciale passages die nu worden aangevochten, bijvoorbeeld over gezinshereniging, in

nauwe samenwerking met of op instructie van de diensten van de staatssecretaris tot stand zijn gekomen, die daar nu tegen is. Dat is verregaand.

Wat wij hier hebben geleerd, is dat men actief moet zijn van in het begin. De diplomatie, mijnheer Bodson, kan maar werken met wat men haar aanreikt en dat heeft zij ook gedaan. Men kan aan de diplomaten niet vragen dat ze werken met zaken die hen niet aangereikt worden.

De uitleg hebben we vanmorgen heel duidelijk gehoord. Ik zou echt willen oproepen om te komen tot een bezinning over wat soevereiniteit eigenlijk is en wat het betekent voor een land en wat de instellingen van dat land nog aan beslissingsrecht hebben. Ik vrees dat dit minder is dan wat de meesten hier denken.

De **voorzitter**: Ik heb nog drie sprekers op de lijst.

Ik geef het woord aan de heer Van Hees.

01.50 Marco Van Hees (PTB-GO!): Monsieur le président, je remercie tous les intervenants. En effet, je pense que la grande majorité des interventions sur l'aspect droit international du Pacte complète assez bien l'exposé que M. Bodson avait fait dans un premier temps.

On peut faire une double constatation. D'un côté, la N-VA et en particulier le secrétaire d'État Theo Francken, a obtenu tout ce qu'elle voulait au niveau du contenu du Pacte. Par ailleurs, comme l'ont confirmé la plupart des intervenants, ce Pacte est non contraignant. Je vous pose la question: pourrait-on aller au-delà de ce constat? Sur une série d'aspects tels l'enfermement, en particulier celui des enfants, les refoulements, voire sur d'autres points, ce Pacte ne va-t-il pas moins loin que d'autres textes qui, eux, sont contraignants?

La N-VA a obtenu ce qu'elle voulait au niveau du contenu. Le texte n'est pas contraignant. Pourquoi alors ce changement d'attitude de la N-VA? Clairement en raison d'une campagne internationale de l'extrême droite, qui met la pression politique sur la N-VA. Je pense qu'on peut parler d'une campagne de *fake news*. Peut-être aimerais-je avoir votre avis, peut-être pas sur la qualification de *fake news*, mais sur ce que l'on entend de cette campagne internationale de l'extrême droite. C'est une campagne qui ne porte pas sur le réel impact juridique que pourrait avoir le Pacte, mais qui tente de surfer sur les sentiments anti-migrants qui existent dans le chef d'une partie de la population.

On peut s'interroger dès lors sur des affirmations comme celles de notre collègue De Roover qui affirme que ce Pacte peut être interprété de manière très large. Selon-vous, est-ce le cas ou, au contraire, les choses sont-elles assez précises, contenues et délimitées?

J'en viens à ma dernière question, qui est peut-être encore plus fondamentale. À partir du moment où ce Pacte n'ajoute pas de nouveaux droits, et qu'il n'est pas contraignant, les opposants au Pacte ne visent-ils pas en réalité, non le Pacte lui-même, mais des droits fondamentaux pour lesquels la Belgique est déjà engagée? Ce serait la véritable cible de ceux qui feignent d'attaquer ce Pacte mais qui, en fait, vont plus loin que le fait d'attaquer ce Pacte.

01.51 Kristof Calvo (Ecolo-Groen): Mijnheer de voorzitter, ik wil mij heel kort aansluiten bij de collega's die de sprekers hebben bedankt. Het is geen gemakkelijke opdracht om hier te moeten verschijnen op een woelig politiek moment.

Onze fractie was niet bijster enthousiast over de sessie, omdat wij vermoedden dat ze de ambitie had om een en ander te vertragen, maar na het aanhoren van de sprekers denk ik dat ze het debat heeft verrijkt. Ik hoop wel dat de inhoudelijke verrijking resultaten oplevert en dat wat de experts hebben gezegd, wordt aanhoord en dat wij samen kunnen vaststellen dat er zich onder het panel van experts een grote consensus heeft afgetekend. Dat toewijzen aan het uitnodigingsbeleid van de fracties is oneer aandoen aan de expertise die hier aanwezig is. Dat zou jammer zijn.

Ik wil mij voornamelijk focussen op iets wat nog openligt en waarover ik wel nog vragen heb. Dat is alles rond de verklaring.

Ik wil eerst nog iets zeggen over de feitelijkheid, want dat schiet mij net te binnen bij het bekijken van mijn smartphone. Ik hoop ergens dat de feitelijkheid die de experts met ons delen, het dossier in beweging kan

brengen. Ik denk dat ons land daar nood aan heeft. Ik heb alleen het gevoel, als ik de collega's van de N-VA beluister, dat ook die feitelijkheid hen niet zal overtuigen.

Mijnheer de voorzitter, u hebt die kans niet gehad, omdat u de werkzaamheden moet leiden, maar de collega's hebben wel de kans gehad om de communicatie van de N-VA van ongeveer een uur geleden te openen. Daaruit kan men opmaken dat de N-VA op geen enkele manier wil luisteren of heeft geluisterd naar wat hier is gezegd.

Op het eigenste moment, terwijl wij investeren in de feitelijkheid van dit debat, terwijl wij komaf willen maken met activisme, is er het activisme van onze collega's van de N-VA, die claimen dat het pact het einde betekent van al wat wij in ons land hebben afgesproken rond gezinshereniging en dat, collega De Roover, terwijl daarnet verschillende experts duidelijk hebben gemaakt dat onze wetgeving inzake gezinshereniging helemaal niet op de helling komt te staan met het compact. Desondanks blijft N-VA op dit moment die desinformatie verspreiden. Ze gaat daarin zelfs zo ver dat ze op zoek gaat naar archiefbeelden van vrouwen met een nikab om toch maar die angst te voeden, om toch maar te kunnen zeggen dat met het compact al wat integratie en inburgering betreft op de helling staat.

Dat is totale nonsens. Wie het compact heeft gelezen, weet dat daarin op verschillende pagina's – ik denk tot zeven keer toe – het idee van rechten en plichten is opgenomen.

Trouwens, mocht er een probleem op het vlak van inburgering zijn, collega De Roover, zou Geert Bourgeois met de Vlaamse regering, die bevoegd is voor inburgering, een punt gemaakt hebben, terwijl de heer Bourgeois, bevoegd voor inburgering, jurist en N-VA-politicus, gezegd heeft dat er op het vlak van gemeenschapsbevoegdheden, op het vlak van de bevoegdheden van de Vlaamse regering geen enkel probleem is en dat de bevoegdheden elders zitten.

Kortom, collega's, de N-VA is al lang niet meer bezig met feitelijkheden, is al lang niet meer geïnteresseerd in een oplossing. Maar laten wij toch iedereen aanmoedigen om in het Parlement te zoeken naar een oplossing, die een draagvlak kan hebben.

Misschien kan iets als de verklaring ons daarbij helpen.

Daarom wil ik de heer Bossuyt en de heer Wouters over dat punt ondervragen. Ik wil proberen meer vat te krijgen op wat de contouren van zo'n verklaring kunnen zijn, wat de reikwijdte van zo'n verklaring kan zijn, wat de toegevoegde waarde van zo'n verklaring kan zijn. Iedereen heeft het al gezegd, het compact is geen verdrag. De heer Wouters heeft in zijn uiteenzetting geformuleerd dat een interpretatieve verklaring eigenlijk niet helemaal opgaat, precies omdat het niet om een verdrag kan gaan. Hij zegt dat het dan gaat om een positieverklaring en een stemverklaring.

Mijnheer Bossuyt, ik wil u daar ook over ondervragen, niet om u beiden tegen elkaar uit te spelen, maar om echt goed te begrijpen wat kan. U hebt het concept van een interpretatieve verklaring gebruikt in uw uiteenzetting. Wat kan de toegevoegde waarde zijn van zo'n stemverklaring?

Waarom vraag ik dat, collega's? Het is jammer dat collega Dewael de zaal moest verlaten. Ik neem het hem niet kwalijk. Iedereen moet wel eens weg. Collega Van Biesen zal wel boodschapper zijn. Dat is nu ook politiek wel belangrijk, meen ik. De reden waarom onze fractie mogelijk geïnteresseerd is in de formule van een stemverklaring en een resolutie die de regering oproept een stemverklaring te koppelen aan het aannemen – niet het ondertekenen – van het migratiepact, is dat zo'n aanvullende verklaring zou kunnen doen wat de heer Bodson naar voren bracht in het begin van zijn uiteenzetting. Het zou een manier kunnen zijn om het Belgische model, de Belgische praktijken, de Belgische normen en waarden, de Belgische wetgeving, uit te dragen.

Onze fractie is niet zo zeer geïnteresseerd in een aanvullende verklaring om nog meer te vertellen wat het compact niet is, of om enkel stil te staan bij het juridisch niet-bindende karakter, alsof het nog noodzakelijk zou zijn een verklaring toe te voegen aan een compact om te zeggen dat het niet-bindend is als het compact dat zelf al zegt. Dat vind ik niet zo interessant. Een aanvullende verklaring daarentegen – de experts Wouters en Bossuyt kunnen de reikwijdte daarvan mogelijk schetsen, want die kan ik niet inschatten – waarin wij uiteenzetten om welke redenen wij het migratiepact ondersteunen en om bepaalde knelpunten uit te klaren, heeft misschien wel een toegevoegde waarde.

Mijnheer Wouters en mijnheer Bossuyt, aangezien er een klein verschil zat in uw verklaringen daaromtrent, wil ik u beiden vragen naar de mogelijkheden van een dergelijke positieverklaring of stemverklaring. Ik heb begrepen dat het concept interpretatieve verklaring in dezen problematisch is, wat u misschien ook nog kunt uitklaren.

Die vragen stel ik u omwille van nog meer feitelijkheid. Propaganda hebben we van bepaalde collega's immers genoeg gehoord. Hoe meer feitelijkheid, hoe beter, zeker voor onderhavig dossier.

01.52 Georges Gilkinet (Ecolo-Groen): Monsieur le président, ce matin, nous avons entendu des experts nous expliquer ce qu'était ce Pacte, la façon dont il a été élaboré. Ils ont confirmé ce que nous avons déjà dit plusieurs fois à la tribune sur le processus de négociation, au cours duquel, selon le diplomate qui nous représentait, la Belgique a obtenu tout ce qu'elle voulait. Toutes ses entités composantes, jusque et y compris le secrétaire d'État à la Migration, le ministre d'Intérieur et le ministre-président de la Région flamande ont approuvé le contenu du Pacte. Ils nous ont expliqué le caractère non liant du Pacte avec certaines nuances entre les uns et les autres. Ils ont répété des éléments essentiels sur son contenu, sur la question de l'enfermement des enfants, y compris la résistance de la Belgique à ce qui est pour nous fondamental: le refus de l'enfermement des enfants, le refus du racisme et de la xénophobie, la lutte contre les trafiquants d'êtres humains mais aussi, parce que cela ne va pas que dans un sens, les droits et les devoirs pour les migrants.

C'est ce que nous avons dit à plusieurs reprises: il s'agit d'un cadre. Si, demain, nous trouvons des responsables politiques visionnaires et courageux en Belgique et dans d'autres pays, peut-être verra-t-on le début d'une solution internationale sur la question des migrations qui mènent à de terribles drames.

Monsieur Keuleneer, il est vrai que vous avez été la cible car vos propos étaient les plus discordants au regard des questions formulées. L'unanimité n'est pas une bonne chose. Néanmoins, monsieur Keuleneer, si l'on vous suit, sera-t-il encore possible demain de discuter avec d'autres États et de chercher des accords internationaux, multilatéraux sur le climat, la migration, la lutte contre la fraude fiscale, la protection de la biodiversité. Je n'en ai pas l'impression et je voudrais *a contrario* interroger les autres éminents juristes spécialistes du droit international. Peut-on aujourd'hui dans le monde résoudre ces questions de migration, des droits de l'homme, de la fraude fiscale, sans concertation internationale, sans accords multilatéraux, sans fixer d'abord des concepts communs à tous les États, ensuite, si possible, une base commune pour agir?

J'en viens à des questions plus précises. On a évoqué plusieurs hypothèses. Qu'arriverait-il si la Belgique n'allait pas à Marrakech? Pour le Pacte lui-même, si j'ai bien compris, cela n'empêcherait pas qu'il avance jusqu'au vote, quelques semaines plus tard, d'une résolution aux Nations Unies. Je m'adresse aux diplomates. Quelles seraient les conséquences pour nos relations diplomatiques avec les autres États avec lesquels nous essayons de construire des positions communes pour peser dans le concert des nations sur les questions internationales?

Il y a manifestement aujourd'hui une fracture, y compris en Europe, entre des États plus peureux, plus extrêmes dans leur approche des questions et d'autres États qui essaient de croire encore à une capacité de régler les choses au plan international. Pouvez-vous nous parler davantage de cette fracture et de la position historique et actuelle de la Belgique en la matière? La Belgique va à Marrakech ou n'y va pas. Le texte avance néanmoins. Cela deviendra une résolution soumise au vote de l'Assemblée générale des Nations Unies. De nouveau, quelle conséquence le vote de la Belgique a-t-il? Est-on en capacité d'empêcher la progression de ce texte? Quoi qu'il en soit, quelles seraient les conséquences sur son existence et son influence, même s'il est non liant sur les politiques menées ici en Belgique?

J'en viens maintenant à ce que plaident les autres membres de la majorité. On voit que la N-VA ressort des images sur les réseaux sociaux qui rappellent les mouvements les moins démocratiques et qui sont particulièrement inquiétantes. Les autres partis de la majorité plaident pour une déclaration interprétative. Les questions sur la valeur de cette déclaration interprétative ont déjà été posées? Cette déclaration interprétative peut-elle être contradictoire avec les éléments compris dans le Pacte? Jusqu'à quel point? Avec quel impact sur le Pacte lui-même mais aussi sur les choix politiques qui devraient être posés ultérieurement sur cette question des migrations dans notre pays?

Je pense qu'il y a matière, puisque le débat se resserre autour de la question de la déclaration interprétative, à davantage de précisions de la part de nos éminents juristes sur le sujet. Nous plaignons, et c'est le sens du

dépôt de la résolution par notre groupe Ecolo-Groen, pour une position claire de la Belgique en la matière. Nous plaidons pour un engagement tout aussi clair de la définition d'un cadre sur les migrations et de la recherche de solutions multilatérales, comme nous l'avons très régulièrement fait dans notre histoire, ce qui est aussi notre fierté.

De **voorzitter**: Collega's, ik stel voor dat we de vergadering even schorsen.

*De openbare commissievergadering wordt geschorst van 13.58 uur tot 14.16 uur.
La réunion publique de commission est suspendue de 13.58 heures à 14.16 heures.*

Collega's, wij hervatten de vergadering.

Ik heb inmiddels met onze experts gesproken en sommigen van hen hebben een agendaprobleem en moeten alleszins om 15 u 00 weg zijn. Ik heb hen dus voorgesteld om kort en bondig te reageren op de vragen die werden gesteld.

De heer Bodson is de eerste die moet vertrekken en daarom zal ik hem ook als eerste het woord geven.

01.53 Jean-Luc Bodson: Monsieur le président, je vais m'efforcer d'être très court. Plusieurs questions avaient trait aux conséquences de ne pas aller à Marrakech et surtout de ne pas adopter le Pacte. On a longuement parlé des conséquences juridiques hypothétiques de ce texte mais on n'a pas parlé des conséquences politiques qui, à mon avis, sont immédiates et concrètes.

Je constate – et je suppose que d'autres peuvent le faire aussi – que ce qui fonctionne en matière de migration, c'est la coopération internationale. Je prends l'exemple de ce qu'il se passe dans les Amériques où Donald Trump, le chantre de l'unilatéralisme, après avoir proposé de construire un mur à la frontière mexicaine, avoir envoyé l'armée, avoir tiré avec des gaz lacrymogènes sur des femmes et des enfants, a finalement recouru à un accord avec le Mexique.

Du côté européen, ce qui nous a le mieux permis de contrôler les flux migratoires, ce sont des accords avec la Turquie, c'est la relation privilégiée que nous avons avec le Maroc, qui joue le rôle ingrat de gendarme de l'Europe. Nous avons vu ce qu'il s'est passé avec l'implosion de la Libye. La Libye de Kadhafi jouait ce rôle de barrière, même si ce n'était pas très joli à de nombreux égards.

La coopération des États d'origine, nous en avons besoin pour les aider à contrôler leurs frontières, pour les aider à documenter les migrants, surtout pour la politique du retour. Lorsqu'il faut signer des accords bilatéraux de retour avec tous ces pays, nous avons besoin de leur bienveillance, de leur bonne volonté, et c'est ce que vise à créer ce Pacte. Ce Pacte global crée un cadre coopératif qui nous donne une référence pour pouvoir négocier de tels accords avec ces États d'origine, pour pouvoir travailler avec eux. Si on se retire de ce Pacte, ce sera beaucoup plus difficile et cela aura des conséquences directes.

01.54 Marc Bossuyt: Mijnheer de voorzitter, ik dank u voor de attentie om mij als eerste te laten antwoorden. Er werden veel vragen gesteld, ik zal natuurlijk niet op alle vragen kunnen antwoorden.

Ik wil eerst antwoorden op een opmerking van de heer Dewinter. Hij zei dat ik geen kritiek heb op het pact. Ik heb gezegd, letterlijk, dat ik begrip heb voor de kritiek die door mensen als Mark Elchardus, Marc De Vos, Leo Neels en anderen naar voren werd gebracht. Ik wil daaraan nog iets toevoegen, dat u misschien zal verwonderen, maar ik kan ook inkomen in de analyse die meester Keuleneer heeft gemaakt over de globalisering, die trend naar het transnationale, een wereldregering en dergelijke, en dat dit gevaren inhoudt. Ik ben mij daarvan bewust, maar de vraag is wat men daarmee doet. Men kan moeilijk zeggen dat wij ertegen zijn en dus de Verenigde Naties gaan verlaten. Dat lijkt mij niet de aangepaste werkwijze. Dat is ook niet wat hij voorstelt.

Is er een gevaar dat rechters interpretaties aanwenden, in het bijzonder inzake migratie, die verder gaan dan wat het positieve recht mijns inziens voorschrijft? Ja, dat gevaar bestaat. Ik heb in 2014 daarover iets geschreven in het *Rechtskundig Weekblad* onder de titel "Rechterlijk activisme in Straatsburg". Ik ben mij daar dus terdege van bewust. Het werd daarna geciteerd. Men zei dat de scheiding der machten werd geschonden. Nee, ik denk dat dit het recht op zijn juiste plaats zetten is. Er zijn zaken die juridisch vaststaan en er zijn zaken die aan het beleid moeten overgelaten worden. En er zijn soms rechters die dat niet respecteren, en dat valt te betreuren.

Hebben zij dat pact nodig om dat te doen? Langs geen kanten. Zij hebben mogelijkheden genoeg. Het is niet vanwege het bestaan van dat pact dat wij plots in een situatie zullen verkeren waarin rechters allerlei zaken gaan doen die zij anders niet zouden doen. Men mag dus ook niet overdrijven.

Het is geen juridisch bindende tekst. Het zal dus niet ondertekend worden. Maar dat wil niet zeggen dat dergelijke juridisch niet-bindende teksten niet ernstig moeten worden genomen. Nee, men mag daarmee niet lichtzinnig omgaan. En men heeft eigenlijk zelfs de verplichting om die te goeder trouw te proberen na te leven. Dat is de verplichting die bestaat. Te goeder trouw, maar natuurlijk niet meer dan wat verantwoord is en men zelf verantwoord vindt. Dat is de soevereiniteit die blijft berusten bij de staten.

U weet dat ik geen voorstander ben van een afwezigheidspolitiek: *les absents ont généralement tort*. Dat is hier ook zo volgens mij. Mevrouw De Coninck vroeg wat het effect daarvan zou zijn op onze internationale positie, nu wij lid zullen worden van de Veiligheidsraad. Het is natuurlijk niet omdat wij lid zullen zijn van de Veiligheidsraad dat wij geen mening mogen hebben en dat wij voor die mening niet mogen uitkomen. Integendeel, landen die voor hun mening uitkomen worden daarvoor geapprecieerd. Dat is het dus niet. Wegblijven ligt wat delicateser. Dat zou ons waarschijnlijk kwalijk genomen worden.

Wat moeten wij dan wel doen? Ik pleit met overtuiging voor een verklaring waarin wij zeggen wat wij in dat pact goed vinden, onder meer dat het een aanzet is tot meer samenwerking — ambassadeur Bodson heeft er daarnet naar verwezen — tussen landen van oorsprong en landen van transit, enerzijds, en landen van bestemming, anderzijds. Tot nu toe is de reactie van de internationale gemeenschap, ook op de migratiecrisis van 2015, dat het ons probleem was, hier in het Westen. Nee, in een geglobaliseerde wereld is dat het probleem van iedereen. Dat is de boodschap die wij moeten uitdragen. Daar draagt het pact in zekere mate toe bij. Dat vind ik bijzonder positief. Anderzijds moeten wij zeggen dat wij bezorgd zijn over bepaalde mogelijke interpretaties van het pact. Er is niets verkeerd aan om dat tot uiting te brengen. Dat is volgens mij de aangewezen weg.

Kunnen wij dat alleen doen? Ja, dat heb ik al gezegd, maar het zou veel beter zijn als wij dat in een zo ruim mogelijk kader doen, met andere landen, met EU- en niet-EU-landen. Zwitserland is een voorbeeld van een land dat een facilitator was — er waren echter interne problemen, in het parlement — en dat volgens mij bereid gevonden moet worden om mee te werken aan een dergelijke verklaring.

Ik stel mij trouwens de vraag waar de heer Tusk, de heer Juncker en mevrouw Mogherini blijven in heel dit debat. Wij horen hen niet. Het is een zaak die de EU blijkbaar grondig verdeelt, maar ik hoor de EU niet in het debat. Als er nog iets gedaan moet worden in de dagen die ons scheiden van de bijeenkomst in Marrakesh...Het is immers juist wat de heren Vuye en d'Argent hebben gezegd: het pact komt er, niemand zal het tegenhouden. Het lijkt mij dan ook aangewezen dat de Europese Unie, in de mate van het mogelijke, gezamenlijk en als dat niet kan met een meerderheid van lidstaten, duidelijk laat weten wat men goed vindt in dat pact en wat een reden tot bezorgdheid kan zijn. Dat is de stelling die ik met overtuiging probeer te verdedigen.

Is het pact neutraal? Nee, dat is niet neutraal, maar het is natuurlijk vooral positief ten overstaan van reguliere, ordelijke migratie. Dat is wat het pact beoogt. Ik vind deze titel zeer goed gekozen. Hier en daar kan men zich vragen stellen over de formulering en of dit al dan niet aanleiding kan geven tot verkeerde interpretaties. De doelstelling zelf is evenwel positief en beantwoordt aan een absolute nood. Wij zullen de migratie niet kunnen beheersen wanneer wij geen medewerking krijgen, meer dan tot nu toe het geval is geweest, van landen van oorsprong en van transit.

Ik dank u voor uw aandacht.

01.55 Jan Wouters: Mijnheer de voorzitter, ik zal het kort houden.

Ik zou over twee punten nog een aantal elementen in het debat willen brengen.

Eerst en vooral, de heer De Roover heeft gezegd dat wij inzake *soft law* vaststellen dat wij onduidelijke paden betreden. De realiteit is dat wij die paden al zeventig jaar betreden. Wij vieren dit jaar de zeventigste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. De *soft law* is gewoon een integraal onderdeel van de internationale praktijk op alle niveaus — mondiaal, regionaal enzovoort.

Betekent dit dat wij ongerust moeten zijn? Betekent dit ook dat er een verschuiving is van internationaal naar globaal recht? Komen wij in een ander soort van rechtsorde terecht? De waarheid is dat er al vele jaren een transformatie gaande is van de klassieke rechtsorde naar een veel sterkere interactie tussen internationale, Europese en nationale rechtsregels. De zogenaamde meerlagige rechtsorde is, zeker voor ons hier in België, een realiteit. Dat volgt voor een stuk ook de realiteiten van de economische en de maatschappelijke globalisering. Met horten en stoten volgt het recht die globalisering en Europeanisering. Het is een interactie, waarmee ik duidelijk wil maken dat het niet alleen iets is dat top-down, van bovenaf, wordt opgedrongen. Het is iets waarop wij zelf, van onderuit naar boven, ook invloed kunnen en zelfs moeten uitoefenen. We organiseren onze soevereiniteit en de uitoefening van onze bevoegdheden ook steeds meer op Europees niveau om invloed te kunnen uitoefenen op het globale niveau.

Ik heb nog een punt over *soft law*.

Men mag in dat verband terecht zeer kritisch zijn en men moet waakzaam zijn, maar de kritiek is hier eigenlijk niet helemaal op haar plaats. Zoals ambassadeur Bodson heeft gezegd, is het pact immers in vrij grote openbaarheid tot stand gekomen. We zijn altijd gebriefd, er waren regeringsvertegenwoordigers en er hebben *drafts* gecirculeerd.

Ik meen dat het voor dit huis veel belangrijker is zich ervan bewust te zijn dat er heel veel andere normen van *soft law* tot stand komen, die niet door de regering worden gevolgd. Die komen in deskundigengroepen tot stand of zelfs in puur private organisaties en hebben een enorme impact op onder andere onze internationale betrekkingen en handelsrelaties. Er is dus wel degelijk een hele beweging gaande, waarvoor we ook vanuit academisch oogpunt waakzaam moeten zijn. Er zijn kritische aspecten. Zo is er de bezorgdheid om de democratische legitimiteit van dergelijke normen. Er is sowieso ook bezorgdheid om de eerlijkheid en rechtvaardigheid van dergelijke normen, zeker als ze buiten het democratische proces tot stand komen. We moeten dus waakzaam zijn, niet alleen voor de normatieve processen die ons als burgers beïnvloeden, maar ook voor de uitleg van die normen door nationale, Europese en internationale rechtscolleges. We mogen daar niet naïef mee omgaan. Aan de universiteit hebben wij daar interdisciplinair onderzoek over.

We moeten in dit verband ook de essentiële rol van de Europese Unie beklemtonen. De Europese Unie neemt intern via een democratisch proces wetgeving voor 500 miljoen Europeanen aan, en kan bovendien, als ze tenminste voldoende eendracht heeft, ook echt wegen op de internationale rechtsvorming. Daarvoor is het essentieel dat elke Europese lidstaat loyaal meewerkt aan de Europese coördinatie. Er is een beginsel van loyale samenwerking in het Europees recht, dat ook geldt voor onze positie en onze houding in de internationale instellingen. Ik meen dat het ook voor België heel belangrijk is om loyaal te blijven aan de Europese lijn.

De Europese eenheid is cruciaal, zoals ook collega Bossuyt heeft gezegd. De Europese Unie heeft een lange traditie van meer dan 40 jaar waarbij zij de standpunten van de lidstaten in de Verenigde Naties zo goed mogelijk coördineert. We zijn dan met 28 op een totaal van 193 VN-lidstaten. Dat is al een kleine minderheid. Kunt u zich voorstellen dat die Europese lidstaten allemaal individueel posities zouden innemen, hun stemgedrag bepalen, verklaringen afleggen?

Dat betekent inderdaad dat, indien het tot een verklaring – een stemverklaring of een positieverklaring – moet komen, die verklaring op het niveau van de Europese Unie gebeurt. Daar is niks nieuws aan. Dat gebeurt dagelijks in New York. Wanneer in de Algemene Vergadering resoluties moeten worden goedgekeurd, is er in heel veel gevallen een gezamenlijke stemverklaring van de Europese Unie namens de Europese Unie, namens alle lidstaten ervan en vaak ook namens nog heel wat andere geassocieerde landen, teneinde een kritische massa van stemmen te bereiken en op die manier toch een invloed op de debatten uit te oefenen.

Mijnheer de voorzitter, ik rond af met mijn tweede punt.

Het gaat over de vraag die ook in ons opiniestuk van vorige week in *De Tijd* werd aangekaart, namelijk of dergelijke intergouvernementele onderhandelingsprocessen aan verfijning toe zijn. Ik meen dat zulks het geval lijkt te zijn. Wij hebben immers inderdaad gezien dat er verschillende fases zijn geweest. Er is een consultatiefase geweest in het begin, *stock-taking* daarna en vervolgens intergouvernementele onderhandelingen. Wat wij daaruit kunnen leren, is dat er altijd een terugkoppeling moet kunnen zijn van de intergouvernementele onderhandelingen naar de stakeholders in het maatschappelijk debat, om op die manier

een draagvlak te blijven creëren.

Dat is eigenlijk een soort procedure van behoorlijke regelgeving. Wanneer men bepaalde nieuwe normen wil uitwerken, moet men consulteren en zoveel mogelijk de stakeholders erbij betrekken. Echter, ook op het moment waarop echte ontwerp teksten voorliggen, is het belangrijk naar de stakeholders terug te koppelen, om na te gaan of een consensus rond de materie kan worden gevonden. Heel wat internationale instellingen passen een dergelijke praktijk in hun eigen standaardiseringsprocessen al toe. Zo'n handelwijze zouden wij nog moeten kunnen veralgemenen.

01.56 Ellen Desmet: Mijnheer de voorzitter, ik zal, gezien het tijdstip, ook op een aantal punten ingaan.

Ten eerste, er was een vraag van de heer De Roover over de activistische rol van de rechter, waarbij wij activisme definiëren als meer geneigd zijn om een schending te vinden. Wanneer wij een volledige analyse van alle rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens maken, komen wij tot een genuanceerd beeld.

Er zijn, enerzijds, een aantal arresten inzake artikel 3 geweest, die het territoriale toepassingsgebied van de mensenrechten naar internationale wateren hebben uitgebreid, als men onder de controle van een statelijke autoriteit is. Er is een verbod van ketenrefoulement ingesteld.

Wanneer wij, anderzijds, naar de uitspraken van het Europees Hof inzake artikel 5 over het recht op vrijheid en veiligheid kijken, dan merken wij dat op dat punt het Europees Hof minder streng is ten aanzien van migranten omtrent het opleggen van voorwaarden om immigratiedetentie toe te laten.

Ook in tegenstelling tot andere mensenrechtenactoren stelt het Europees Hof geen principieel verbod in op immigratiedetentie van kinderen. Inzake artikel 8, dat het recht op gezinsleven regelt, zien wij dat het Hof terughoudend is om een schending van het recht op gezinsleven in een migratiecontext te erkennen. Wij moeten van de rechtspraak van het Hof dus toch een genuanceerd beeld overhouden.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen bevestigt 80 % van de beslissingen van de Dienst Vreemdelingenzaken in immigratiezaken en 80 % van de beslissingen van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen.

Inzake de formulering "reguliere en irreguliere migratie" versus "legale en illegale migratie", wil ik erop wijzen dat de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties al in 1975 heeft opgeroepen om de term "illegal" niet meer te gebruiken, maar wel de term "irregular", omdat die laatste term minder stigmatiserend is. Het Europees Parlement en de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa roepen daartoe eveneens op en gebruiken zelf de term "irregulier". In die zin is het taalgebruik dus niet nieuw, maar simpelweg een voortzetting van een positie die al een hele tijd geleden op Europees en internationaal niveau werd ingenomen.

Is het pact neutraal of evenwichtig? Evenwichtig is misschien een beter woord, in die zin dat het aandacht besteedt aan de positieve aspecten – misschien meer dan wij in de huidige context gewend zijn om te horen – maar evenzeer zeer expliciet bevestigt dat de negatieve aspecten van irreguliere migratie aangepakt moeten worden. Het taalgebruik "to commit" duidt in dat verband op het aangaan van een engagement en drukt dus niets juridisch bindend uit, wat wel geldt voor andere termen in internationaal recht.

Pleit het pact voor open grenzen? Welnu, de tekst van het pact pleit noch voor open, noch voor gesloten grenzen, maar wel voor beheerde, gecontroleerde grenzen. Het pact wil aan de staten meer controle geven over het migratiebeleid. Dat ligt naar mijn mening ook volledig in de lijn van het beleid van de Europese Unie. Het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie stelt voorop dat wij tot een geïntegreerd *management system for external borders* komen, dus dat wij samenwerken met andere EU-lidstaten om onze grenzen op een gezamenlijke manier te beheren. Dat is ook hetgeen in het pact staat.

Ik kom tot de vraag van de heer Verherstraeten inzake de rol van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens of andere bronnen van *soft law* binnen de Belgische rechtspraak. Ik wil bevestigen dat het daar gaat om het putten van juridische verplichtingen enkel uit *soft law*. Dat wil niet zeggen, zoals we hier allemaal bevestigd hebben, dat *soft law* geen enkele betekenis kan hebben of niet als interpretatie kan gebruikt worden, maar enkel op basis van *soft law*, enkel op basis van de Universele Verklaring, kan men niet besluiten tot schending van een bepaald artikel in de Universele Verklaring van de Rechten van de

Mens bijvoorbeeld.

Ik wilde misschien ook even ingaan op de opmerking van de heer Dewinter. Ik begrijp dat de werking in deze setting als volgt verloopt: via de politieke fracties worden een aantal experts uitgenodigd. Als academicus is het eigenlijk niet zo fijn om, ten eerste, al te lezen op de nieuwssite dat er vanuit bepaalde politieke partijen mensen worden voorgedragen. Ik denk dat wij, academici, ons werk proberen te doen op een onafhankelijke manier, vanuit een juridisch standpunt, op een wetenschappelijke manier. Dat wilde ik ook nog meegeven. Ik laat het hier bij, gelet op de tijd.

01.57 Pierre d'Argent: Monsieur le président, je voudrais indiquer à M. le député Dewinter que je ne suis pas en service commandé. J'ai été invité. J'ai un crédit professionnel, une intégrité professionnelle à défendre. J'ai été interrogé sur la portée juridique de ce Pacte, sur les dangers qu'il pouvait comporter. C'est à ce titre que je me suis prononcé. Je ne suis pas en service commandé, monsieur Dewinter.

Si vous étiez resté dans la salle au moment où j'ai parlé, monsieur le député, vous auriez relevé le fait que j'ai porté un jugement sur une phrase de ce Pacte qui me paraît incomplète et qui, selon moi, pour éviter des risques juridiques, devrait être complétée par une déclaration.

Il est vrai que le Global Compact a pour titre: "pour des migrations sûres, ordonnées et régulières". Mais comme nous venons de le rappeler, il faut lire les mots pour ce qu'ils disent. C'est-à-dire que c'est un Pacte contre les migrations dangereuses, désordonnées et irrégulières. C'est cela que cela signifie.

Est-ce que ce Pacte donne des migrations un discours positif? Je peux comprendre qu'on le lise en ce sens, en y voyant encore de l'angélisme des Nations Unies. Je crois qu'il faut quand même être plus honnête et aller au-delà de cette lecture un peu simpliste qu'on essaie trop souvent de véhiculer en 140 caractères.

Ce Pacte, quand il dit que les migrations ont des effets positifs, parle évidemment des migrations qu'il entend réguler. C'est de cela dont il est question: des migrations choisies par les États. À cet égard, comme je l'ai dit, les États demeurent absolument libres de poser des choix souverains pour ce qui les concerne.

Le Pacte est un instrument global, c'est-à-dire un instrument que nous négocions avec d'autres États. Il faut pouvoir le lire de son point de vue à soi, bien entendu – c'est cette question qui nous retient d'abord – mais aussi pour le message qu'il envoie aux autres partenaires qui, à l'Assemblée générale des Nations Unies (qui compte 193 États membres) vont être appelés à se prononcer sur ce Pacte.

Les États d'origine des migrants pourraient également lire ce dernier en trouvant qu'il est scandaleux pour leur souveraineté. En effet, après tout, on demande explicitement à ces pays, où il y a des situations de détresse qui justifient à certains égards ou qui expliquent que ou qui amènent des personnes à quitter leur pays, de faire des efforts, de réduire ces incitants. On leur demande aussi d'accepter de reprendre leurs nationaux qui, après avoir reçu un ordre de quitter le territoire sur lequel ils se trouvent, sont obligés de retourner dans leur pays d'origine. Ces pays-là aussi sont concernés par le Pacte. D'une certaine manière ce Pacte – et ceux qui sont critiques à l'égard de ce dernier devraient au moins le reconnaître – tente à "discipliner", à rendre conscients les États d'origine de certaines de leurs responsabilités.

Par conséquent, il y a effectivement un équilibre. Il est vrai qu'il n'y a pas lieu de parler de neutralité ou d'engagement. C'est un équilibre à la suite d'un processus diplomatique. Il faut le voir.

Le Pacte interdit-il de reconduire des migrants illégaux chez eux? Ma réponse juridique est clairement "non". Le Pacte n'interdit pas. S'agissant du non-refoulement, j'ai simplement voulu attirer votre attention sur une formule qui me paraît malheureuse et qui devrait (si vous me demandez mon avis juridique), pour essayer de combler les trous et pour éviter certains risques juridiques possibles – comme je l'ai dit les avocats sont inventifs –, s'aligner le mieux possible sur le droit positif existant.

Le Pacte interdit-il l'enfermement des mineurs et des familles? Absolument pas. Le Pacte en parle. Il dit simplement que cet enfermement doit être une mesure de dernier recours. Il est donc faux de dire que le Pacte interdit l'enfermement des migrants illégaux. Le Pacte demande simplement de ne pas séparer les familles et il demande de le faire en dernier recours. Je ne vois pas très bien comment on pourrait lire les choses différemment.

Nous vivons dans une société où, effectivement, cette question est très débattue. Des gens poussent la charrette dans un sens et d'autres la retiennent. Si vous vous interrogez d'un point de vue juridique afin

d'arriver à une solution dans laquelle ce texte, qui va vivre, comme je l'ai dit, ne débouchera pas sur des emplois que l'on pourrait considérer comme abusifs, la solution qui me paraît tout indiquée est le recours à une déclaration. Je ne l'appellerai pas interprétative parce qu'il n'y a pas lieu d'interpréter quelque chose qui n'est pas juridique, mais "déclaration de clarification". Plus d'États se joindront à celle-ci, plus elle aura du poids.

Je ne pense pas du tout qu'y recourir est une pirouette politique. Il faut se souvenir du contexte dans lequel ce texte a été négocié, comme instrument non juridiquement contraignant et qui n'a pas été soumis au caractère très précis d'un traité. On ne fait d'ailleurs pas de traités de cette forme ni de cette longueur. L'écriture n'est pas celle d'un traité juridiquement contraignant, mais si l'on craint des usages abusifs, et cette crainte n'est pas complètement infondée dans la société dans laquelle on vit, il serait sans doute sage d'assurer une plus grande sécurité juridique, de fermer certaines portes.

J'ai mentionné le problème du paragraphe 37 mais je peux en mentionner d'autres. Monsieur Dallemagne, vous m'avez interrogé pour savoir ce que l'on pourrait mettre dans cette déclaration. J'ai parlé du paragraphe 37 et du problème du non-refoulement et des "autres préjudices irréparables". Le paragraphe 28 d porte sur les enfants migrants. Cette question semble intéresser beaucoup de gens, à juste titre d'ailleurs. "Veiller à ce que les enfants migrants soient rapidement identifiés sur les sites d'arrivée, dans les pays de transit et de destination. S'ils ne sont pas accompagnés ou s'ils ont séparés de leur famille" – nous sommes donc dans le cas où des enfants voyagent tous seuls – "veiller à ce qu'ils soient rapidement confiés aux services de protection de l'enfance ou à d'autres services compétents et à ce qu'un tuteur légal qualifié et impartial soit systématiquement désigné, veiller à préserver l'unité familiale et à traiter comme des enfants toutes celles et ceux affirmant légitimement être mineurs, à moins qu'une évaluation multidisciplinaire, indépendante et adaptée aux enfants ne permette d'établir le contraire."

Il faut rappeler que, d'une part, c'est une des propositions du menu. On n'est pas obligé de faire cela. *You can draw from the list*. D'autre part, qu'est-ce qui dans ce texte pourrait poser problème à la lumière de nos pratiques actuelles? Peut-être pourrait-on se dire qu'une évaluation multidisciplinaire indépendante et adaptée devrait faire l'objet d'une certaine explication.

Si je vais à une frontière et que j'affirme avoir dix-sept ans, personne ne me croira. Si quelqu'un de dix-huit ans et demi arrive à la frontière et dit qu'il en a dix-sept, le texte indique qu'on devrait le croire sur parole, jusqu'à ce qu'une évaluation multidisciplinaire, indépendante et adaptée aux enfants permette d'établir le contraire. Que fait-on en Belgique actuellement? Quelles sont les pratiques concrètes de l'Office des Étrangers, je n'en sais trop rien. Mais imaginez ici encore que des avocats inventifs pourraient utiliser le texte pour dire: "Monsieur le juge, c'est un mineur; il n'y a pas eu d'évaluation multidisciplinaire indépendante et adaptée."

Est-ce qu'un médecin désigné par l'État ne peut pas établir l'âge d'un mineur? Jusqu'où va-t-on? C'est le genre de portes entrouvertes par le Pacte, ce qui n'est pas comme tel critiquable. Il me semble que les formules sont relativement intelligentes mais elles pourraient être utilisées dans un sens qu'on estime non souhaitable. Et c'est avec ces clauses qu'on pourrait trouver souhaitable une déclaration afin d'éviter des usages abusifs.

Encore une fois, ce texte ne donne pas un droit subjectif, mais vous pouvez imaginer ce qu'on peut dire devant un juge grâce à un tel texte et ce, même si la Belgique est totalement absente du processus. Cela restera une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Sur la question de la *global governance*, je dirai simplement avec beaucoup de respect, mesdames et messieurs les députés, *welcome to the world*.

Comme l'a dit mon collègue Jan Wouters, cela fait septante ans qu'on a recours à des choses de ce type. Cela étant, je peux rejoindre la préoccupation qui a été exprimée par le député Vuye qui est aussi mon collègue à l'université. Je peux comprendre que, du point de vue du contrôle démocratique, ces processus informels posent question. C'est la raison pour laquelle un débat public comme celui-ci a tout son sens. Ce sont des processus indispensables dans le monde dans lequel nous vivons. Je ne vois pas très bien quels autres processus nous pourrions mettre en œuvre. Il reste que votre pouvoir, vous le détenez du peuple; vous êtes élus. Vous avez un mandat et vous faites du droit parce que vous êtes élus.

Ceci n'est pas du droit, mais c'est évidemment un texte auquel vous pouvez vous intéresser. Le contrôle de

l'exécutif à cet égard et de l'engagement de l'exécutif a évidemment tout son sens. Je le répète: Si l'on est soucieux d'éviter des débordements ou si l'on est soucieux de garder un tel instrument informel sous contrôle et de lui conserver sa juste portée, il n'est pas sot et il est même à mon sens conseillé de faire une déclaration qui tend à clarifier certains éléments qui, pour l'instant, peuvent paraître sujets à caution.

Je vous remercie.

Le **président**: Je vous remercie beaucoup, professeur.

Je passe la parole au Pr. Lagerwall.

01.58 Anne Lagerwall: Monsieur le président, je vous remercie.

Je voulais rappeler, si je ne l'ai pas dit, que moi non plus, je n'ai participé d'aucune manière à l'élaboration de ce Pacte et que je ne suis pas rémunérée pour venir ici. Je m'exprime en ma qualité de professeure de droit international de l'Université libre de Bruxelles. Nous avons cette chance de jouir, dans le milieu académique, de cette liberté de penser, de dire, d'analyser les choses de manière tout à fait indépendante.

Je voudrais revenir sur une question principale. C'est celle de l'intérêt d'une déclaration interprétative. Je vais vous dire ce que j'en pense d'un point de vue juridique. Je pense que cela n'a pas d'intérêt. Je crois qu'une déclaration interprétative a de l'intérêt quand on s'engage sur le plan juridique. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les États recourent à des déclarations interprétatives lorsqu'ils ratifient des traités. Pourquoi? Étant donné qu'il y a là des obligations juridiques, il est parfois extrêmement important de préciser quelles sont ces obligations juridiques.

La raison pour laquelle ces déclarations interprétatives sont faites après les négociations, dans les conférences où l'on adopte ces traités ou même par après, c'est précisément pour que tous les autres États en aient connaissance. Soit vous ne voulez pas du tout vous engager sur certains points et vous émettez des réserves, vous ne voulez pas être lié par tel ou tel article. C'est admis à certaines conditions qui consistent à ne pas complètement vider le traité de sa substance mais, en principe, vous pouvez établir des réserves. Vous n'êtes pas du tout lié. Soit vous pouvez faire des déclarations interprétatives, c'est-à-dire que vous acceptez d'être lié par une obligation mais vous lui donnez un contenu bien clair.

Dès lors que l'on se trouve face à un instrument qui ne codifie pas d'obligations juridiques, je ne vois pas bien l'intérêt d'une déclaration interprétative ni même d'une note interprétative. Pourquoi? Puisque cet instrument est non contraignant, il appartiendra principalement aux États de décider ce qu'ils vont faire avec ce Pacte.

Ils adhèrent sûrement à certains objectifs, mais finalement, il revient aux États de prendre les actions concrètes qui seront adoptées. J'ai parfois l'impression que cette assemblée est convaincue du fait qu'il faut une note interprétative parce que, sinon, on ne pourra pas interpréter le texte. Mais on interprète toujours les textes, qu'il y ait des notes interprétatives ou pas, on interprète les textes. C'est la raison pour laquelle, d'un point de vue juridique, je ne vois pas très bien quel serait l'intérêt ni d'une déclaration interprétative, ni d'une note interprétative.

Est-ce pour autant interdit de le faire? Pas du tout. D'ailleurs, en fait, à l'Assemblée générale des Nations Unies, tous les États prennent la parole chaque fois qu'une résolution est adoptée, pour dire pourquoi ils ont voté pour, pourquoi ils ont voté contre, pourquoi ils se sont abstenus. Certains ne disent rien. C'est une pratique tout à fait normale et habituelle.

Je voulais juste revenir sur ce dernier élément. On a parfois l'impression que les Nations Unies sont mises d'un côté et les États de l'autre. Ce qui se passe principalement aux Nations Unies, ce sont des réunions avec des représentants d'États, avec des diplomates. Les Nations Unies permettent finalement aux États de faire ce qu'ils veulent faire. S'ils n'ont pas envie de le faire, les Nations Unies ont des moyens assez limités de les y obliger. De toute façon, les résolutions de l'Assemblée générale ne sont pas obligatoires. C'est différent des résolutions du Conseil de sécurité mais cela a été accepté car, dans la Charte des Nations Unies, il est indiqué que les décisions du Conseil de sécurité sont obligatoires et il est indiqué que les résolutions de l'Assemblée générale ne le sont pas.

Je réaffirme que ce Pacte n'est pas un instrument juridiquement contraignant. Ce sera finalement aux États

de décider de prendre les actions qu'ils souhaitent pour remplir les objectifs qu'ils ont reconnus collectivement comme étant des objectifs importants. Pour le reste, il ne me semble pas qu'il y ait une nécessité, juridique en tout cas, d'adopter une déclaration interprétative.

Je vous remercie.

01.59 Fernand Keuleneer: Mijnheer de voorzitter, de uiteenzetting van professor Lagerwall past perfect in het kader van het klassieke internationaal recht en de klassieke internationale ordening. Dat klinkt echter erg jaren '50.

Professor Wouters heeft er ons al op gewezen, en professor d'Argent trad dat in zijn laatste interventie bij, dat er sinds heel wat jaren een hele evolutie aan de gang is en dat wij ondertussen al ver verwijderd zijn van het klassieke model van een internationale ordening, waar de staten de actoren zijn. Dat heb ik ook vanochtend tijdens mijn uiteenzetting gezegd.

Professor Wouters heeft gesproken over global governance en professor d'Argent vond het vanmiddag geen hersenspinsels van wazige professoren. Dat is wel degelijk aan de gang. Er groeit zoiets als een bovenstatelijke internationale orde, waarbij professor Wouters erop gewezen dat het lang niet duidelijk is waar die regels en input allemaal vandaan komen. Hij sprak zelfs over private organismen. Er groeit wel zoiets en dat is wel juridisch. Ik heb vanochtend zelf gezegd dat staten uiteraard niet onmiddellijk gebonden zijn door het migratiepact. Ik heb zelf gezegd dat het geen verdrag is. Hoe zou het dan staten kunnen binden? Dat is niet het punt van discussie, maar dat betekent niet dat daar geen rechtsgevolgen aan verbonden zijn.

Mevrouw Jadin, ik weet ook wel dat een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties iets anders is dan een verdrag. Ik heb ook gestudeerd, dus ik weet dat. Daarover gaat het hier echter niet. Er ontstaat door dat effectief *transnational legal process* iets nieuws.

Mijnheer Verherstraeten, wat zijn de mechanismen? Dat gaat om vergrondrechtelijking en supranationalisering. Steeds meer wordt gevat in termen van grondrechten. Rechten zijn rechten, dus het laatste woord ligt bij rechtscolleges. Omdat het over grondrechten gaat, die allemaal een verband houden met internationaalrechtelijke mensenrechtelijke instrumenten – vaak ook verdragen –, zit de eindbeslissing in de supranationaalrechtelijke sfeer. Dat is het mechanisme.

Men heeft hier vanmorgen twee keer professor Peters van Max Planck geciteerd. Ik heb niet toevallig de tekst bij mij. Professor Peters is toch iets genuanceerder dan dat.

Eenzijds zegt zij: *"This means that on the one hand, the Compact will not generate legally binding obligations but that it is on the other hand, not legally irrelevant."*

Anderzijds, dat scherpe onderscheid tussen *soft law* en *hard law* waarover professor Vuye het had, is eigenlijk ook niet juist. Eigenlijk wordt dat hier bevestigd, want iets verder in de tekst staat: *"A soft law can also substitute missing hard law. And indeed, to some extent the Migration Compact is a workaround for the very low status of ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families of 1990, which has been ratified so far only by 34 States and among them no European target States of migration."*

Professor Peters van het Max Planck Institute geeft hier één voorbeeld — maar er zijn er vele te geven — van hoe dit compact eigenlijk rond de niet-ratificatie van een verdrag uit 1990 tracht te werken. Het komt erop neer dat een tekst niet meer hoeft te worden geratificeerd, aangezien staten toch niet zo belangrijk zijn, reden waarom men dan werkt via het compact, het rechtensrecht, de vergrondrechtelijking en de supra-nationalisering. Dat is in feite de techniek.

Ik ben het volledig eens met uw stelling in verband met de interpretatieve nota in het klassieke, internationale rechtsdenken. Ik heb er zelf op gewezen dat het statuut van een verklarende nota of interpretatieve nota, of hoe men dat ook wil noemen, van zeer twijfelachtige aard is, gezien het feit, effectief, dat het hier niet om een verdrag gaat. Dat is correct. Ik heb ook in mijn tekst het argument aangebracht dat het misschien toch wel zin heeft, omdat het *Migration Compact* er sowieso komt. De vraag is dan wat in de interpretatieve nota komt.

Ik denk dat we dan misschien opnieuw een afspraak kunnen maken voor een hoorzitting over drie weken of zo, met deze of met andere experts. Dan kunnen we dezelfde discussie voeren over de inhoud van de interpretatieve nota. Immers, het zal, mijns inziens, niet volstaan daarin te zeggen dat het *Migration Compact not binding* is en wat we wel willen en wat niet. Als men mij vraagt om een interpretatieve nota op te stellen, dan zou die wel anders zijn.

Wat de termen *regular/irregular* betreft, een resolutie van de Bondsdag vraagt de Bondsregering om erop aan te dringen dat het onderscheid tussen legaal en illegaal in volle kracht zou worden hersteld. Maar, zoals ik zei, dat is slechts een verzoek aan de Bondsregering.

Ik denk dat ik daarmee de vragen heb beantwoord. Overigens, ik moet mijn verklaring van vanmorgen corrigeren wat de vergoeding betreft, want ik heb daarnet een broodje gegeten.

De **voorzitter**: Als het bij één broodje blijft, is het u vergeven.

Er rest mij alleen om onze zes experts te danken. Ik zit hier al lang en ik heb gezien dat mijn collega's met heel veel aandacht soms niet al te eenvoudige uiteenzettingen hebben gevolgd. In naam van al mijn collega's aan de zes experts, dank ik u voor uw komst en voor de informatie die u ons hebt bezorgd.

*De hoorzittingen eindigen om 15.03 uur.
Les auditions se terminent à 15.03 heures.*