CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.937/2
du 14 janvier 2014

sur

un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord-cadre de Partenariat et de Coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, fait à Oulan-Bator, le 30 avril 2013'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.937/2
van 14 januari 2014

over

een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Kaderovereenkomst inzake een Partnerschap en Samenwerking tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Mongolië, anderzijds, gedaan te Oelan Bator op 30 april 2013'

Le 23 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord-cadre de Partenariat et de Coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, fait à Oulan-Bator, le 30 avril 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 janvier 2014. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Wanda VOGEL, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 janvier 2014.

*

Op 23 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, belast met Financiën, Begroting en Extreme Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Kaderovereenkomst inzake een Partnerschap en Samenwerking tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Mongolië, anderzijds, gedaan te Oelan Bator op 30 april 2013'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 14 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wanda VOGEL, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 januari 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, signé à Oulan Bator le 30 avril 2013. Cet accord-cadre englobe la coopération sur le plan politique, économique et sectoriel.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

2.1. À l'article 56 de l'accord-cadre, il est convenu de mettre en place un comité mixte composé de représentants des deux parties à un niveau élevé approprié. Conformément à l'article 56, paragraphe 2, de l'accord-cadre,

> « [p]our la réalisation des objectifs fixés par le présent accord, et dans les cas prévus par celui ci, le comité mixte et le sous-comité institué par l'article 28 disposent d'un pouvoir de décision. Les décisions sont prises par consentement mutuel entre les parties, après l'accomplissement des procédures internes respectives nécessaires pour établir une position en la matière par les deux parties. Les décisions prises sont contraignantes pour les parties, qui sont tenues de prendre les mesures nécessaires à leur exécution ».

2.2. À cet égard, il convient de rappeler qu'il est également nécessaire de prévoir en Belgique les procédures requises en vue d'organiser la prise de position et la représentation de la Belgique au sein du Comité mixte précité et du sous-comité institué par l'article 28 dans le respect des règles répartitrices de compétences nationales.

Conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', la représentation et la prise de position au nom de la Belgique doivent être réglées dans un accord de coopération.

Les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 [1] ne procurent pas de base juridique suffisante à pareilles représentation et prise de position, en ce qu'ils ne portent que sur la représentation au sein du Conseil de l'Union européenne. Les accords de coopération concernés ne peuvent pas s'appliquer par simple analogie, dans la mesure où le Comité mixte,

[1] Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne' et accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne'.

certes sur le plan formel, est une expression des relations extérieures de l'Union européenne, mais il est également, sur le plan matériel, expressément compétent pour des matières relevant de la compétence des États membres [2] , qui, dans la répartition des compétences en vigueur en Belgique, relèvent ensuite également des compétences (exclusives) des communautés et des régions.

Aussi longtemps qu'un accord de coopération ne prévoit pas de base juridique suffisante à cet effet, la représentation et la prise de position au nom de la Belgique au sein du Comité mixte et du sous-comité doivent faire l'objet d'une concertation entre les gouvernements concernés, conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

3. Les parties à l'accord-cadre s'engagent à coopérer dans différents domaines, le point de départ de cette coopération étant souvent l'accord tendant à franchir les étapes en vue de la ratification et de la mise en œuvre de traités multilatéraux relatifs à la matière concernée.

Bien que la Belgique soit déjà partie aux traités (de base) multilatéraux relatifs à différentes matières visées par l'accord-cadre, tel n'est pas toujours le cas. Ainsi, la Belgique n'est pas encore partie aux Amendements au Statut de Rome de la Cour pénale internationale 'relatifs au crime d'agression', adoptés à Kampala le 11 juin 2010, et à l'Amendement' 'à l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale', adopté à Kampala le 10 juin 2010, bien que l'article 5, paragraphe 2, de l'accord-cadre dispose que les parties s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour ratifier les instruments connexes du Statut de Rome. Une constatation similaire s'applique à l'engagement, inscrit dans l'accord-cadre, de coopérer par le biais de la ratification et de la mise en œuvre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (article 35, paragraphe 1) et d'accords multilatéraux pertinents sur l'environnement (article 47, paragraphe 2) [3]. En devenant partie à l'accord-cadre actuellement à l'examen, la Belgique s'engage par conséquent à franchir de nouvelles étapes en vue de la ratification de ces traités multilatéraux.

4. L'accord-cadre a été signé pour le Royaume de Belgique avec mention de la formule suivante :

> « Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

[2] Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

[3] Ainsi, à titre d'exemple, la Belgique n'est pas partie aux traités multilatéraux suivants sur les droits de l'homme et sur l'environnement : le Protocole facultatif 'se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels', adopté à New York le 10 décembre 2008 ; la Convention internationale 'sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille', adoptée à New York le 18 décembre 1990 ; le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant 'établissant une procédure de présentation de communications', adopté à New York le 19 décembre 2011 et signé à Genève le 28 février 2012 ; le Protocole 'sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux', signé à Bâle le 10 décembre 1999 ; la Convention 'sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation', faite à New York le 21 mai 1997.

Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt ».

Ces formulations doivent s'entendre comme engageant également la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale puisqu'en exécution de l'article 138 de la Constitution, elle exerce des compétences de la Communauté française. Par souci de sécurité juridique, il eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule citée [4] [5].

5. Il ressort de l'article 65 de l'accord-cadre qu'une version authentique de cet accord existe en français et en néerlandais**.**

Ces deux versions linguistiques devront être jointes à l'avant-projet lorsque celui-ci sera déposé au Parlement [6].

*

[4] Ceci nécessite une modification de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' (en particulier l'article 8, alinéa 3, et les commentaires correspondant) et des formules de signature arrêtées sur la base de celui-ci par la Conférence interministérielle Politique étrangère le 17 juin 1994.

[5] Pour sa part, la Commission communautaire commune ne doit pas être explicitement mentionnée, étant donné qu'elle n'a que des compétences limitées sur le plan international et qu'elle n'est notamment pas compétente pour conclure des traités (voir l'article 135 de la Constitution, l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' et l'article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

[6] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 209.B.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe in te stemmen met de kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013. Deze kaderovereenkomst behelst de samenwerking op politiek, economisch en sectoraal vlak.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

2.1. In artikel 56 van de kaderovereenkomst wordt overeengekomen om een Gemengd Comité op te richten, dat bestaat uit vertegenwoordigers van beide partijen op een passend hoog niveau. Overeenkomstig artikel 56, lid 2, van de kaderovereenkomst heeft

> "[h]et Gemengd Comité en het bij artikel 28 opgerichte subcomité […] voor het verwezenlijking van de doelstellingen van de onderhavige overeenkomst en in de in de overeenkomst genoemde gevallen beslissingsbevoegdheid. De besluiten worden bij overeenkomst tussen de partijen vastgesteld, na voltooiing van de respectieve interne procedures die nodig zijn voor het vaststellen van een besluit door beide partijen. De besluiten zijn bindend voor de partijen, die de nodige maatregelen treffen voor de uitvoering ervan."

2.2. In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat het noodzakelijk is om binnen België ook in de nodige procedures te voorzien om de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging in het voornoemde Gemengd Comité en het bij artikel 28 opgerichte subcomité te organiseren met respect voor de Belgische bevoegdheidsverdelende regels.

De vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België dienen overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' in een samenwerkingsakkoord te worden geregeld.

De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994[1] bieden geen voldoende juridische basis voor deze vertegenwoordiging en standpuntbepaling aangezien ze enkel

[1] Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten 'met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie', en samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie'.

betrekking hebben op de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie. De betrokken samenwerkingsakkoorden kunnen niet zo maar bij analogie worden toegepast, nu het Gemengd Comité weliswaar formeel een exponent is van de externe betrekkingen van de Europese Unie, maar materieel ook uitdrukkelijk voor aangelegenheden bevoegd is die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren[2], die in de Belgische bevoegdheidsverdeling vervolgens ook behoren tot de (exclusieve) bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.

Zolang er geen samenwerkingsakkoord is dat daarvoor in een voldoende juridische basis voorziet, dienen de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België in het Gemengd Comité en in het subcomité overeenkomstig het bepaalde in artikel 92*bis*, § 4*bis*, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het voorwerp uit te maken van een overleg tussen de betrokken regeringen.

3. De partijen bij de kaderovereenkomst verbinden zich tot samenwerking op verschillende domeinen, waarbij vaak de afspraak om verdere stappen te ondernemen tot ratificatie en de tenuitvoerlegging van multilaterale verdragen over de betrokken aangelegenheid de vertrekbasis voor de samenwerking vormt.

Hoewel België reeds partij is bij de multilaterale (basis)verdragen voor verschillende door de kaderovereenkomst geviseerde aangelegenheden, is dit niet steeds het geval. Zo is België nog geen partij bij de Wijzigingen van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof 'betreffende de misdaad van agressie', aangenomen te Kampala op 11 juni 2010, en de Wijziging 'van artikel 8 van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof', aangenomen te Kampala op 10 juni 2010, hoewel artikel 5, lid 2, van de Kaderovereenkomst bepaalt dat de partijen zich ertoe verbinden de noodzakelijke stappen te zetten om de verwante instrumenten van het Statuut van Rome te ratificeren. Een gelijkaardige vaststelling geldt voor de in de kaderovereenkomst opgenomen verbintenis om samen te werken door middel van de ratificatie en tenuitvoerlegging van internationale mensenrechteninstrumenten (artikel 35, lid 1) en relevante multilaterale milieu-overeenkomsten (artikel 47, lid 2).[3] Door partij te worden bij de thans voorliggende kaderovereenkomst verbindt België zich er bijgevolg toe verdere stappen te ondernemen tot ratificatie van deze multilaterale verdragen.

[2] Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

[3] Zo is België bijvoorbeeld geen partij bij de volgende multilaterale mensenrechten- en milieuovereenkomsten: het facultatief Protocol 'bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten', aangenomen te New York op 10 december 2008; het Internationaal Verdrag 'ter bescherming van alle arbeidsmigranten en van hun familieleden', aangenomen te New York op 18 december 1990; het Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van het kind 'inzake een mededelingsprocedure', aangenomen in New York op 19 december 2011 en ondertekend in Genève op 28 februari 2012; het Protocol 'betreffende aansprakelijkheid voor en compensatie van schade als gevolg van het grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijk afval en de verwijdering ervan', gesloten te Bazel op 10 december 1999; het Verdrag inzake het recht 'betreffende het gebruik van internationale *waterlopen*, anders dan voor scheepvaart', opgemaakt te *New York* op *21 mei 1997*.

4. De kaderovereenkomst is voor het Koninkrijk België ondertekend met vermelding van de volgende formule:

> "Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
>
> Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.
>
> Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt."

Deze bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld.[4-5]

5. Uit artikel 65 van de kaderovereenkomst blijkt dat de Nederlandse en de Franse tekst van die overeenkomst beide authentiek zijn.

De tekst van de overeenkomst dient in beide talen bij het voorontwerp te worden gevoegd wanneer dat bij het Parlement zal worden ingediend.[6]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Yves KREINS

[4] Hiervoor is een herziening nodig van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen' (meer bepaald artikel 8, lid 3, en de erbij horende toelichting) en van de op basis hiervan door de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid op 17 juni 1994 vastgestelde ondertekeningsformules.

[5] De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant behoort niet uitdrukkelijk te worden vermeld, aangezien ze slechts beperkte bevoegdheden heeft op internationaal gebied en ze met name niet bevoegd is om verdragen te sluiten (zie artikel 135 van de Grondwet, artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen').

[6] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 209.B.