RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.417/1
van 8 mei 2015

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Columbia en Peru, anderzijds, gedaan te Brussel op 26 juni 2012’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 57.417/1
du 8 mai 2015

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l’Accord commercial entre l’Union européenne et ses Etats membres, d’une part, et la Colombie et le Pérou, d’autre part, fait à Bruxelles le 26 juin 2012

Op 14 april 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Columbia en Peru, anderzijds, gedaan te Brussel op 26 juni 2012'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 mei 2015.

*

Le 14 avril 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, fait à Bruxelles le 26 juin 2012'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 7 mai 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mai 2015.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot instemming met de Handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds, gedaan te Brussel op 26 juni 2012, wat betreft de federale overheid.

De Handelsovereenkomst waarmee instemming wordt betuigd heeft, benevens op gewest- en gemeenschapsaangelegenheden, ook betrekking op federale bevoegdheden. Zo kan, wat specifiek de federale overheid betreft, worden gewezen op onder meer de in de Handelsovereenkomst vervatte bepalingen inzake mededinging, post en telecommunicatie, overheidsopdrachten en internationaal zeevervoer.

ONDERTEKENING

2. De Handelsovereenkomst werd 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."

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft al bij herhaling opgemerkt[1] dat de aangehaalde bewoordingen zo moeten 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.[2]

---

[1] Zo ook in adv.RvS 52.275/VR/1/2 van 27 november 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 31 mei 2013 'tot instemming met het protocol over de bezwaren van het Ierse volk ten aanzien van het verdrag van Lissabon, ondertekend in Brussel op 13 juni 2012', (*Parl.St.* Vl. Parl. 2012-13, nr. 1934/1, pp. 25-26, opmerking 3).

[2] Zie reeds adv.RvS 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 18 juni 1998 'tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap van België en de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de modaliteiten voor de uitoefening van de Internationale betrekkingen van de Franse Gemeenschapscommissie', (*Parl.St.* Verg.Fr.Gem.Comm. 1997-98, nr. 63/1). 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').

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

3.1. In artikel 14, lid 2, van de Handelsovereenkomst wordt het volgende bepaald:

> "De besluiten van het Handelscomité zijn bindend voor de partijen, die de nodige maatregelen treffen voor de uitvoering ervan."

In dat verband moet worden in herinnering gebracht dat het noodzakelijk is om binnen België ook in de nodige procedures te voorzien om de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging in het voornoemde Handelscomité te organiseren met respect voor de Belgische bevoegdheidverdelende regels. Er dient te worden opgemerkt dat het huidige 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' op dit punt tekort schiet, nu dat enkel betrekking heeft op de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie.

Het betrokken samenwerkingsakkoord kan niet zomaar bij analogie worden toegepast, nu het Handelscomité weliswaar formeel een exponent is van de externe betrekkingen van de Unie, maar materieel ook uitdrukkelijk voor aangelegenheden bevoegd is die tot de (exclusieve) bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten behoren.

Geconfronteerd met een gelijkaardige lacune met betrekking tot de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België inzake door de Europese Commissie aan te nemen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds het volgende op, wat hier *mutatis mutandis* moet worden herhaald[3]:

> "De vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België inzake door de Commissie aan te nemen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen dienen overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in een samenwerkingsakkoord te worden geregeld. De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994[4] bieden geen voldoende juridische basis voor dergelijke vertegenwoordiging en standpuntbepaling. Wel kan worden overwogen om de voornoemde samenwerkingsakkoorden met het oog daarop aan te passen.
>
> Zolang ervoor niet in een voldoende juridische basis bij samenwerkingsakkoord is voorzien, dienen de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling inzake door de Commissie aan te nemen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen 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."

3.2. Voorts moet worden vastgesteld dat in de Handelsovereenkomst machten worden overgedragen aan een supranationale instelling. Er is echter geen reden om aan te nemen dat

---

[3] Adv.RvS 52.810/1 van 5 maart 2013 over een voorontwerp van wet 'tot uitvoering van de Verordening (EU) Nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad, en tot intrekking van diverse bepalingen'.

[4] *Voetnoot 7 van het geciteerde advies*: 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'.

daarbij de grenzen van artikel 34 van de Grondwet worden overschreden. Een dergelijke overdracht impliceert meteen ook een aanvaarding van de bindende kracht van toekomstige besluiten die het Handelscomité binnen de grenzen van de Overeenkomst zal nemen, zonder dat er nog bijkomend expliciet vooraf mee moet worden ingestemd.

3.2.1. Artikel 13, lid 2, d), van de Handelsovereenkomst luidt als volgt:

> "[Het Handelscomité kan] zich buigen over eventuele wijzigingen in de bepalingen van deze overeenkomst, die afhankelijk zijn van de voltooiing van de interne wettelijke procedures van elke partij".

In het licht van die bepaling dienen de artikelen 10, lid 5, 131, lid 4, 328, lid 4, en 329, leden 3 en 4, van de Handelsovereenkomst geïnterpreteerd te worden: de wijzigingen die met toepassing van die bepalingen in de Handelsovereenkomst worden aangebracht, moeten worden aangenomen volgens de interne, wettelijke bepalingen van elk van de partijen, wat voor België en zijn deelentiteiten impliceert dat de betrokken wetgevende vergaderingen daarmee dienen in te stemmen.

De instemming met de artikelen 10, lid 5, 131, lid 4, 328, lid 4, en 329, leden 3 en 4, van de Handelsovereenkomst mag bijgevolg niet geacht worden te gelden als een voorafgaande instemming met eventuele wijzigingen die naderhand door het Handelscomité in de Handelsovereenkomst zouden worden aangebracht.

3.2.2. Krachtens artikel 13, lid 2, g), van de Handelsovereenkomst kan het Handelscomité overigens wijzigingen aanbrengen in bepaalde bijlagen bij de Handelsovereenkomst[5] alsook in "andere bepalingen die op grond van een uitdrukkelijke bepaling in deze overeenkomst door het Handelscomité kunnen worden gewijzigd".[6]

De laatste alinea van artikel 13, lid 2, g), luidt als volgt:

> "Elke partij legt de in dit punt bedoelde wijzigingen in overeenstemming met haar toepasselijke wettelijke procedures ten uitvoer."[7]

Artikel 13, lid 2, g), laatste alinea, van de Handelsovereenkomst heeft uitdrukkelijk enkel betrekking op de tenuitvoerlegging en niet op de aanneming, door de partijen, van de wijzigingen die met toepassing van artikel 13, lid 2, g), door het Handelscomité in de Handelsovereenkomst worden aangebracht. Het Handelscomité is dus bevoegd voor het aannemen van die wijzigingen en daarbij hoeven de regels van de interne rechtsorde van elk der partijen niet te worden toegepast.

3.2.3. Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het verleden al heeft opgemerkt, is het voor de wetgever weliswaar niet onmogelijk om met toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, mits evenwel aan bepaalde voorwaarden is

---

[5] Artikel 13, lid 2, g), i tot v, van de Handelsovereenkomst.

[6] Artikel 13, lid 2, g), vi, van de Handelsovereenkomst – zie bv. artikel 92, lid 4, van de Handelsovereenkomst.

[7] Er dient van uit te worden gegaan dat onder het woord "punt" in de zin van de voormelde bepaling moet worden verstaan, niet artikel 13, lid 2, in zijn geheel, maar alleen artikel 13, lid 2, g).

voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in verband met het Verdrag van Lissabon in het bijzonder het volgende opgemerkt[8]:

> "Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd[9]. De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen, doet niets af aan die vaststelling[10].
>
> Zowel het Hof van Cassatie[11] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State[12] aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen[13] en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."

Artikel 13, lid 2, g), van de Handelsovereenkomst lijkt voldoende specifiek opdat aan de eerste voorwaarde zou zijn voldaan.[14] Niettemin moet de tekst van het ontwerp worden aangepast door erin een bepaling op te nemen waarin de wetgever uitdrukkelijk instemt met de

---

[8] Adv.RvS 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juni 2008 'houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007' (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, pp. 355-356, opmerking 28); zie eveneens adv.RvS 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juni 2012 'houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012', (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1598/1, pp. 40-41, opmerking 1.2 onder "Algemene opmerkingen").

[9] *Voetnoot 3 op p. 355 van advies 44.028/AV*: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 (…).

[10] *Voetnoot 4 op p. 355 van advies 44.028/AV*: De meeste "overbruggingsclausules" bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

[11] *Voetnoot 1 op p. 356 van advies 44.028/AV*: Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

[12] *Voetnoot 2 op p. 356 van advies 44.028/AV*: Zie onder meer advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl.St.* Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl.St.* W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

[13] *Voetnoot 3 op p. 356 van advies 44.028/AV*: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

[14] Anders dan het geval is met de artikelen 10, lid 5, 131, lid 4, 328, lid 4, en 329, leden 3 en 4, van de Handelsovereenkomst, waarvan sprake is in opmerking 3.2.1 hiervoor.

toekomstige wijzigingen die het Handelscomité met toepassing van artikel 13, lid 2, g), van de Handelsovereenkomst zal aannemen.

Deze opmerking geldt eveneens voor de wijzigingen die de partijen inzonderheid krachtens de artikelen 89, 209 en 210 van de Handelsovereenkomst eenzijdig mogen aanbrengen in die overeenkomst.

3.3.1. Artikel 330, lid 3, van de Handelsovereenkomst voorziet in een voorlopige toepassing van deze laatste.[15] Rekening houdend met de omschrijving van de begrippen "partij" en "partijen", in artikel 6, lid 1, van de Handelsovereenkomst,[16] bestaat de mogelijkheid om de Handelsovereenkomst eventueel ook voorlopig toe te passen in aangelegenheden die niet behoren tot de (exclusieve) bevoegdheden van de Europese Unie, zoals bepaald in het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

3.3.2. In verband met de voorlopige toepassing van verdragen merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in een advies[17] reeds het volgende op:

> "Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken Parlementen hebben verkregen.[18]
>
> Met een voorlopige toepassing van het zetelakkoord wordt vooruit gelopen op de instemming ermee van het Vlaams Parlement en wordt het Parlement voor de keuze gesteld ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dat is een beperking op het recht van het Vlaams Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.
>
> Bovendien is het zo dat, ook al zou de instemming van het Vlaams Parlement tot gevolg hebben dat het eerder tot stand gekomene wordt bevestigd, de overeenkomst in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden. Dat is enkel niet het geval zo er voor een verdragsconforme

---

[15] Artikel 330, lid 3, van de Handelsovereenkomst luidt: "Onverminderd lid 2 kunnen de partijen deze overeenkomst geheel of gedeeltelijk voorlopig toepassen. Elke partij stelt de depositaris en alle andere partijen in kennis van de voltooiing van de interne procedures die nodig zijn om deze overeenkomst voorlopig toe te passen. De voorlopige toepassing van deze overeenkomst tussen de EU en een overeenkomstsluitend Andesland gaat in op de eerste dag van de maand na de datum van ontvangst door de depositaris van de laatste kennisgeving door de EU en dat overeenkomstsluitende Andesland."

[16] Artikel 6, lid 1, van de Handelsovereenkomst luidt: "Voor de toepassing van deze overeenkomst wordt verstaan onder:

- 'partij': de Europese Unie of haar lidstaten of de Europese Unie en haar lidstaten, binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden zoals deze voortvloeien uit het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna 'EU' genoemd), of elk van de overeenkomstsluitende Andeslanden;
- 'partijen': de EU, enerzijds, en elk van de overeenkomstsluitende Andeslanden, anderzijds."

[17] Adv.RvS 53.064/VR/1/4 van 6 mei 2013 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'tot instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Europese Unie over de voorrechten en immuniteiten van het Secretariaat van de Parlementaire Assemblee van de Unie voor de Mediterrane Regio, ondertekend in Brussel op 10 juli 2012', opmerking 3.2.

[18] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies*: Alhoewel artikel 167, § 3, van de Grondwet enkel betrekking heeft op de verdragen waarin aangelegenheden worden geregeld die uitsluitend tot de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid behoren, geldt de erin opgenomen regel, gelet op de onderlinge samenhang tussen de paragrafen 2 tot 4 van dat artikel, eveneens ten aanzien van de gemengde verdragen.

toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voorhanden is.

Bij gebreke aan een regeling in het Belgische recht voor de voorlopige toepassing van internationale verdragen, kan het hanteren van het instrument van voorlopige toepassing tot praktische en juridische moeilijkheden aanleiding geven. In elk geval verdient het aanbeveling de parlementaire instemmingsprocedure zo snel als mogelijk op te starten en te voltooien, (…)".

3.3.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de Europese Unie de in artikel 330, lid 3, van de Handelsovereenkomst bedoelde kennisgeving "van de voltooiing van de interne procedures die nodig zijn om deze overeenkomst voorlopig toe te passen" slechts kan doen in de mate, en pas nadat, de parlementaire instemming in overeenstemming met artikel 167, § 3, van de Grondwet werd verleend door alle betrokken parlementen. Vertraging in de instemming door één of meer van de Belgische parlementaire vergaderingen brengt bijgevolg ook een beperking met zich mee van de mogelijkheden voor de Europese Unie en haar lidstaten als een geheel om de betrokken overeenkomst voorlopig toe te passen, zodat, mede gelet op het beginsel van de loyale samenwerking bedoeld in artikel 4, lid 3, van het Verdrag 'betreffende de Europese Unie',[19] slechts kan worden aanbevolen om ook in dit geval de parlementaire instemmingsprocedure zo snel mogelijk op te starten en te voltooien.[20]

*

[19] Dat beginsel speelt een bijzondere rol in de externe betrekkingen van de Unie, in het bijzonder bij gemengde verdragen. Zie in dat verband o.m. C. HILLION, "Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the 'Duty of Cooperation"' in C. HILLION en P. KOUTRAKOS (eds), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World,* Oxford, Hart Publishing, 2010; G. DE BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, OUP, 2008.

[20] De uitdrukking "de parlementaire instemmingsprocedure … voltooien" betekent niet dat met de overeenkomst moet worden ingestemd. Het zou overigens de bevoegdheid van de Raad van State, afdeling Wetgeving, te buiten gaan om te adviseren dat met een bepaald verdrag (dat niet exclusief betrekking heeft op aangelegenheden die behoren tot de exclusieve bevoegdheden van de Unie) moet worden ingestemd. Een parlement dat zich tegen een voorgenomen internationaal verdrag wil verzetten kan uiteraard de instemmingsprocedure ook "voltooien" door het ontwerp van instemmingsdecreet, -wet of -ordonnantie, en dus het verdrag, te verwerpen. In dat geval wordt de voorlopige toepassing uiteraard eveneens onmogelijk. Het spreekt voor zich dat in dat geval de Europese Unie, de andere lidstaten en de andere verdragspartijen onverwijld van die verwerping op de hoogte moeten worden gebracht.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet, en ce qui concerne l'autorité fédérale, de porter assentiment à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, fait à Bruxelles, le 26 juin 2012.

L'Accord commercial auquel il est porté assentiment concerne non seulement des compétences régionales et communautaires mais également des compétences fédérales. Ainsi, en ce qui concerne spécifiquement l'autorité fédérale, on peut relever notamment les dispositions prévues dans l'Accord commercial en matière de concurrence, de poste et télécommunication, de marchés publics et de transport maritime international.

S-IGNATURE

2. L'Accord commercial 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.
>
> 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 ».

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé à de multiples reprises [1] que 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 [2].

---

[1] C'est également le cas dans l'avis C.E. 52.275/VR/1/2 du 27 novembre 2012 sur un avant-projet, devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 31 mai 2013 'portant assentiment au Protocole relatif aux préoccupations du peuple irlandais concernant le Traité de Lisbonne, fait à Bruxelles le 13 juin 2012', (*Doc.parl.*, Parl. fl., 2012-13, n° 1934/1, pp. 25-26, observation formulée au point 3).

[2] Voir déjà l'avis C.E. 27.270/4 du 18 mars 1998 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 18 juin 1998 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des Relations internationales de la Commission communautaire française', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 1997-98, n° 63/1. 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').

EXAMEN DU PROJET

3.1. L'article 14, paragraphe 2, de l'Accord commercial dispose ce qui suit :

> « Les décisions adoptées par le comité 'Commerce' sont contraignantes pour les parties, qui sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires à leur mise en œuvre ».

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 « Commerce » précité dans le respect des règles répartitrices de compétences nationales. Il y a lieu d'observer que l'accord de coopération actuel 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 de Ministres de l'Union européenne' présente une lacune sur ce point, en ce qu'il ne porte que sur la représentation au sein du Conseil de l'Union européenne.

L'accord de coopération concerné ne peut pas s'appliquer par simple analogie, dans la mesure où le comité « Commerce », certes sur le plan formel, est un représentant des relations extérieures de l'Union, mais il est également, sur le plan matériel, expressément compétent pour des matières qui relèvent des compétences (exclusives) des communautés et des régions.

Confronté à une lacune similaire à propos de la représentation et de la prise de position au nom de la Belgique en matière d'actes d'exécution et délégués à adopter par la Commission européenne, le Conseil d'État, section de législation, a déjà formulé l'observation suivante, qui doit être réitérée *mutatis mutandis* en l'occurrence [3] :

> « Conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, la représentation et la prise de position au nom de la Belgique en matière d'actes d'exécution et délégués à adopter par la Commission doivent être réglés dans un accord de coopération. Les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 [4] ne procurent pas de base juridique suffisante à pareilles représentation et prise de position. Toutefois, on peut envisager d'adapter en conséquence les accords de coopération précités.
>
> Aussi longtemps qu'un accord de coopération ne prévoit pas de base juridique suffisante à cet effet, la représentation et la prise de position en matière d'actes d'exécution et délégués à adopter par la Commission 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 ».

3.2. Par ailleurs, il faut constater que l'Accord commercial transfère des pouvoirs à une organisation supranationale. Toutefois, rien ne permet d'affirmer que les limites de l'article 34 de la Constitution sont dépassées à cet égard. En outre, un tel transfert implique automatiquement

---

[3] Avis C.E. 52.810/1 du 5 mars 2013 sur un avant-projet de loi 'portant exécution du règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions'.

[4] *Note 7 de l'avis cité :* 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'.

une acceptation de la force obligatoire de futurs arrêtés que le comité « Commerce » prendra dans les limites de l'Accord, sans qu'il faille encore préalablement y donner un assentiment explicite complémentaire.

3.2.1. L'article 13, paragraphe 2, d), de l'Accord commercial énonce ce qui suit :

> « [Le comité 'Commerce' peut] envisager tout amendement ou toute modification des dispositions du présent accord, sous réserve du respect des procédures juridiques internes de chaque partie ».

Les articles 10, paragraphe 5, 131, paragraphe 4, 328, paragraphe 4, et 329, paragraphes 3 et 4, de l'Accord commercial doivent être interprétés au regard de cette disposition : les modifications qui sont apportées dans l'Accord commercial en application de ces dispositions doivent être adoptées selon les dispositions légales internes de chacune des parties, ce qui implique pour la Belgique et ses entités fédérées que les assemblées législatives concernées doivent y donner leur assentiment.

L'assentiment aux articles 10, paragraphe 5, 131, paragraphe 4, 328, paragraphe 4, et 329, paragraphes 3 et 4, de l'Accord commercial ne saurait dès lors être réputé avoir valeur d'assentiment préalable à d'éventuelles modifications qui seraient apportées ultérieurement par le comité « Commerce » à l'Accord commercial.

3.2.2. En vertu de l'article 13, paragraphe 2, g), de l'Accord commercial, le comité « Commerce » peut du reste apporter des modifications dans certaines annexes de l'Accord commercial [5] de même que dans « d'autres dispositions susceptibles d'être modifiées par le comité 'Commerce' en application d'une disposition explicite du présent accord » [6].

Le dernier alinéa de l'article 13, paragraphe 2, g), s'énonce comme suit :

> « Chaque partie met en œuvre, conformément à ses procédures juridiques, toute modification visée au présent paragraphe [7] ».

L'article 13, paragraphe 2, g), dernier alinéa, de l'Accord commercial ne concerne explicitement que la mise en œuvre et non l'adoption par les parties des modifications apportées dans l'Accord commercial par le comité « Commerce », en application de l'article 13, paragraphe 2, g). Le comité « Commerce » est donc compétent pour adopter ces modifications et, à cet égard, les règles de l'ordre juridique interne de chacune des parties ne doivent pas être appliquées.

3.2.3 Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a déjà souligné par le passé, il n'est certes pas impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures apportées à un traité international, moyennant toutefois le respect de certaines conditions. Ainsi,

---

[5] Article 13, paragraphe 2, g), i à v, de l'Accord commercial.

[6] Article 13, paragraphe 2, g), vi, de l'Accord commercial – voir par exemple l'article 92, paragraphe 4, de l'Accord commercial.

[7] Il y a lieu de considérer qu'il convient d'entendre par le terme « paragraphe » (lire : point) dans la phrase de la disposition précitée non pas l'article 13, paragraphe 2, dans sa totalité, mais seulement l'article 13, paragraphe 2, g).

l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a plus particulièrement formulé les observations suivantes à propos du Traité de Lisbonne [8] :

> « Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs à des organes européens pour modifier un certain nombre de dispositions, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment [9]. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité ne change rien à cette constatation [10].
>
> Tant la Cour de cassation [11] que la section de législation du Conseil d'État [12] admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à une modification à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies: il faut que les Chambres législatives et, le cas échéant, les Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures modifications [13] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications ».

L'article 13, paragraphe 2, g), de l'Accord commercial semble suffisamment spécifique pour que la première condition soit remplie[14]. Il n'en reste pas moins que le texte du projet doit être adapté en y insérant une disposition dans laquelle le législateur donne son assentiment explicite aux modifications futures que le comité « Commerce » adoptera en application de l'article 13, paragraphe 2, g), de l'Accord commercial.

---

[8] Avis C.E 44.028/AG du 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-568/1, pp. 355-356, observation 28) ; voir aussi l'avis C.E. 51.151/VR, donné le 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012', (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 40-41), point 1.2 sous « Observations générales »).

[9] *Note 3 à la p. 355 de l'avis 44.028/AG* : Voir les textes applicables sous le n° 24 précité […].

[10] *Note 4 à la p. 355 de l'avis 44.028/AG* : La plupart des « clauses-passerelle » prévoient que les décisions sont prises à l'unanimité. Tel n'est toutefois pas le cas des décisions envisagées par les articles 98, 107, paragraphe 2, c), 129, paragraphe 3, 281, deuxième alinéa, et 300, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[11] *Note 1 à la p. 356 de l'avis 44.028/AG : C*ass., 19 mars 1981, *Pas.*,1981, *I*, n° 417; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. VERHOEVEN; *Cass.*, 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

[12] *Note 2 à la p. 356 de l'avis 44.028/AG :* Voir notamment l'avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); l'avis 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl*., C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); l'avis 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl*., Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

[13] *Note 3 à la p. 356 de l'avis 44.028/AG* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

[14] Contrairement aux articles 10, paragraphe 5, 131, paragraphe 4, 328, paragraphe 4, et 329, paragraphes 3 et 4, de l'Accord commercial, dont il est question au point 3.2.1. ci-dessus.

Cette observation s'applique également aux modifications que les parties peuvent apporter unilatéralement à cet Accord, plus particulièrement en vertu des articles 89, 209 et 210 de l'Accord commercial.

3.3.1. L'article 330, paragraphe 3, de l'Accord commercial prévoit une application provisoire de ce dernier [15]. Compte tenu de la définition des notions de « partie » et de « parties » à l'article 6, paragraphe 1, de l'Accord commercial [16], il est possible, le cas échéant, d'appliquer provisoirement l'Accord commercial également dans des matières qui ne relèvent pas des compétences (exclusives) de l'Union européenne, au sens du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3.3.2. En ce qui concerne l'application provisoire des traités, un avis du Conseil d'État, section de législation [17], a déjà observé ce qui suit :

> « (Traduction) En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Parlements concernés [18] .
>
> Une application provisoire de l'Accord de siège anticipe l'assentiment du Parlement flamand et place le Parlement devant l'alternative suivante : soit ratifier l'application provisoire, soit, en cas de non-ratification, mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'Accord. Ceci restreint le droit du Parlement flamand d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment.
>
> En outre, même si l'assentiment du Parlement flamand a pour effet de confirmer ce qui a été arrêté antérieurement, l'Accord ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés. Ce ne sera pas le cas uniquement s'il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour une application conforme au traité dans la pratique.
>
> En l'absence d'un dispositif en droit belge relatif à l'application provisoire de traités internationaux, le recours à l'instrument de l'application provisoire peut engendrer des difficultés pratiques et juridiques. Il est en tout cas recommandé d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire, (…) ».

---

[15] L'article 330, paragraphe 3, de l'Accord commercial dispose : « Nonobstant les dispositions du paragraphe 2, les parties peuvent appliquer provisoirement le présent accord, en tout ou en partie. Chaque partie informe le dépositaire et les autres parties de l'accomplissement des procédures internes nécessaires à l'application provisoire du présent accord. L'application provisoire de l'accord entre la partie UE et un pays andin signataire débute à compter du premier jour du mois qui suit la date de réception, par le dépositaire, de la dernière notification de la partie UE et du pays andin signataire ».

[16] L'article 6, paragraphe 1, de l'Accord commercial dispose : « Aux fins du présent accord, on entend par:

- « partie », l'Union européenne ou ses États membres ou l'Union européenne et ses États membres dans leurs domaines de compétence respectifs découlant du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés la «partie UE»), ou chacun des pays andins signataires;

- « parties », d'une part, la partie UE, et, d'autre part, chaque pays andin signataire ».

[17] Avis C.E. 53.064/VR/1/4 du 6 mai 2013 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande 'tot instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Europese Unie over de voorrechten en immuniteiten van het Secretariaat van de Parlementaire Assemblee van de Unie voor de Mediterrane Regio, ondertekend in Brussel op 10 juli 2012', observation 3.2.

[18] *Note* 4 *de l'avis cité :* Bien que l'article 167, § 3, de la Constitution ne porte que sur les traités réglant des matières relevant exclusivement de la compétence communautaire ou régionale, la règle qu'il énonce s'applique également aux traités mixtes vu la corrélation entre les paragraphes 2 et 4 de cet article.

3.3.3. Il résulte de ce qui précède que l'Union européenne peut uniquement procéder à la notification, visée à l'article 330, paragraphe 3, de l'Accord commercial, de « l'accomplissement des procédures internes nécessaires à l'application provisoire du présent accord » dans la mesure où et seulement après que l'assentiment parlementaire a été donné par tous les parlements concernés, conformément à l'article 167, § 3, de la Constitution. Par conséquent, un retard dans l'assentiment par une ou plusieurs assemblées parlementaires belges restreint également les possibilités pour l'Union européenne et ses États membres, dans leur ensemble, d'appliquer provisoirement l'accord concerné, de sorte que, dans ce cas également, l'on ne peut que recommander, compte tenu notamment du principe de coopération loyale visé à l'article 4, paragraphe 3, du Traité 'sur l'Union européenne' [19] d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire [20].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[19] Ce principe joue un rôle particulier dans les relations externes de l'Union, plus spécialement à l'égard des traités mixtes. Voir notamment, à ce sujet, C. HILLION, "Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the 'Duty of Cooperation"' in C. HILLION en P. KOUTRAKOS (eds), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World,* Oxford, Hart Publishing, 2010; G. DE BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, OUP, 2008.

[20] L'expression « achever (…) la procédure parlementaire d'assentiment » n'emporte pas l'obligation de porter assentiment à l'Accord. Le Conseil d'État, section de législation, excèderait d'ailleurs sa compétence s'il imposait dans un avis de porter assentiment à tel ou tel traité (qui ne concerne pas exclusivement des matières relevant des compétences exclusives de l'Union). Un parlement qui entend s'opposer à un traité international envisagé peut évidemment aussi « achever » la procédure d'assentiment en rejetant le projet de loi, de décret, ou d'ordonnance d'assentiment et donc le traité. Dans ce cas, l'application provisoire est évidemment aussi impossible. Il va de soi que, dans cette hypothèse, l'Union européenne, les autres États membres et les autres parties au traité doivent être immédiatement informés de ce rejet.