RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.509/1
van 8 juni 2015

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun Lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, gedaan te Brussel op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 57.509/1
du 8 juin 2015

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant assentiment à l’Accord d’association entre l’Union européenne et la Communauté européenne de l’énergie atomique et leur États membres, d’une part, et l’Ukraine, d’autre part, fait à Bruxelles le 21 mars 2014 et le 27 juin 2014’

Op 7 mei 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Financiën, Begroting, Externe Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun Lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, gedaan te Brussel op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

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

*

Le 7 mai 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, des Relations extérieures et de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leur États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, fait à Bruxelles le 21 mars 2014 et le 27 juin 2014'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 27 mai 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

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

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, ondertekend te Brussel op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014 (hierna: de Overeenkomst).

Zoals blijkt uit artikel 1, lid 2, van de Overeenkomst heeft deze associatie ten doel:

"a) geleidelijke toenadering tussen de partijen te bewerkstelligen op basis van gemeenschappelijke waarden en nauwe en geprivilegieerde banden, en de associatie van Oekraïne met het EU-beleid en de deelname aan programma's en agentschappen te vergroten;

b) een passend kader voor een versterkte politieke dialoog tot stand te brengen over alle zaken van wederzijds belang;

c) vrede en stabiliteit te bevorderen, bewaren en versterken, zowel op regionaal als op internationaal niveau, in overeenstemming met de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en van de Slotakte van Helsinki van 1975 van de Conferentie over veiligheid en samenwerking in Europa en met de doelstellingen van het Handvest van Parijs voor een Nieuw Europa van 1990;

d) de voorwaarden te scheppen voor versterkte economische en handelsrelaties in het licht van de geleidelijke integratie van Oekraïne in de interne markt van de EU, onder meer door het opzetten van een diepe en brede vrijhandelsruimte als bepaald in titel IV (Handel en daarmee verband houdende aangelegenheden) van deze Overeenkomst, en de inspanningen van Oekraïne te ondersteunen om de overgang naar een goed functionerende markteconomie te voltooien, onder meer door de wetgeving geleidelijk af te stemmen op de EU-wetgeving;

e) de samenwerking te versterken op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid, om zo de rechtsstaat en het respect voor de mensenrechten en de fundamentele vrijheden te versterken;

f) de voorwaarden te scheppen voor steeds nauwere samenwerking op andere gebieden van wederzijds belang".

[1] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Met dat doel bevat de Overeenkomst een kader voor de politieke dialoog tussen de EU en Oekraïne op het vlak van het buitenlands- en veiligheidsbeleid (titel II), een kader voor de samenwerking op het vlak van justitie, vrijheid en veiligheid (titel III), een vrijhandelsakkoord (titel IV), een kader voor economische en sectorale samenwerking dat vrijwel alle beleidsdomeinen van de Europese Unie omvat (titel V), een financieel kader (titel VI) en institutionele, algemene en slotbepalingen (titel VII).

VORMVEREISTEN

3. Uit artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 'houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' vloeit voort dat elke minister of staatssecretaris voor elk wetgevend of reglementair ontwerp dat onder zijn bevoegdheden valt, een evaluatieverslag moet opstellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, "gendertest" genaamd.[2] Die bepaling is overeenkomstig artikel 9, eerste lid, van de voornoemde ordonnantie in werking getreden "vanaf de eerste dag van de nieuwe legislatuur die volgt op de legislatuur die loopt op het moment van de inwerkingtreding van deze ordonnantie", zijnde 10 juni 2014. Bijgevolg is de verplichting om een gendertest op te stellen van toepassing op elk vanaf die datum aangenomen wetgevend of reglementair ontwerp.

Bij artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gemachtigd om het model-evaluatieverslag te regelen van de gendertest. In artikel 13 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 'houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' wordt bepaald dat de gendertest, die als bijlage bij dat besluit is gevoegd, wordt ingevuld door de personen die de nieuwe reglementering opstellen.

Noch in de voormelde ordonnantie, noch in het uitvoeringsbesluit ervan kan een uitzonderings- of vrijstellingsgrond worden gevonden op grond waarvan de gendertest voor bepaalde materies niet verplicht zou zijn. Wel worden in het model van de gendertest, gevoegd als bijlage bij het voormelde uitvoeringsbesluit, in rubriek I, C, een aantal gevallen vermeld van niet-toepassing door ontheffing, waaronder "de wettelijke bepaling ter goedkeuring van akkoorden en internationale verdragen". Om evenwel een beroep te kunnen doen op dergelijk geval van ontheffing moet het evaluatieverslag inzake de gendertest worden ingevuld, zij het minstens wat rubriek I ervan betreft. De aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten doen er niet van blijken dat dit is gebeurd. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering dient er derhalve op toe te zien dat alsnog wordt voldaan aan het betrokken vormvereiste.

[2] Tijdens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 29 maart 2012 is uitdrukkelijk bevestigd dat dat vormvereiste verplicht is voor elk wetgevend of reglementair ontwerp (zie adv.RvS 48.988/AV/4 van 31 januari 2011 over een voorontwerp dat tot die ordonnantie heeft geleid, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2010-11, nr. A-191/1, 14 en 15, alsook het commissieverslag, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2011-12, nr. A-191/2, 14 en 16-19).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

4. Het onderzoek van de afdeling Wetgeving van de Raad van State naar aanleiding van een voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met een verdrag kan zich uitstrekken tot de inhoud van het verdrag waarmee instemming wordt verleend, en tot de gevolgen die het verdrag kan meebrengen voor de interne Belgische rechtsorde.

Ter uitvoering en ter naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de Overeenkomst, zullen in de Belgische rechtsorde de nodige maatregelen moeten worden genomen en de nodige aanpassingen van de regelgeving moeten plaatsvinden, en dit in beginsel ten laatste op het ogenblik dat de in de Overeenkomst vervatte bepalingen internationaal in werking treden.

In het licht hiervan verdient het aanbeveling dat het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zo volledig mogelijk wordt geïnformeerd over de draagwijdte van de Overeenkomst waarmee de instemming wordt gevraagd. Hiertoe is het raadzaam dat de memorie van toelichting enerzijds verduidelijkt welke aangelegenheden tot de bevoegdheid van de Europese Unie dan wel tot die van de lidstaten behoren, en anderzijds voor welke van die laatste aangelegenheden het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd is.

Daarnaast moet de memorie van toelichting op voldoende precieze wijze de maatregelen in kaart brengen die door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zullen moeten worden genomen om de in de Overeenkomst aangegane verbintenissen na te komen.

5.1. Deze informatie aan het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is des te meer van belang gelet op de ruime draagwijdte van de Overeenkomst.

Zo is de Overeenkomst een associatieovereenkomst van "een nieuwe generatie"[3], die een vrijhandelsakkoord bevat dat beoogt een "diepe en brede vrijhandelsruimte"[4] te creëren, die bijvoorbeeld op het vlak van de dienstensector[5] een vrijwel volledige gelijkschakeling nastreeft met de behandeling die EU-onderdanen hebben met betrekking tot het recht op vestiging en het recht om zonder vaste inrichting diensten te verstrekken (artikelen 85 e.v. van de Overeenkomst).

[3] Memorie van toelichting, p. 1.

[4] Zie bijvoorbeeld het zestiende lid van de aanhef van de Overeenkomst.

[5] Volgens artikel 87 van de Overeenkomst worden "alle economische activiteiten" beoogd, behalve enkele uitzonderingen, en ook artikel 92 voorziet slechts in weinig uitzonderingen op het toepassingsgebied van "alle grensoverschrijdende dienstverlening".

De verwezenlijking van die rechten veronderstelt dat alle interne wetgeving in de betrokken sectoren onderzocht wordt op mogelijke ongelijke behandelingen[6] van dienstverleners uit Oekraïne. Aangezien de uit de lijst van verbintenissen voortvloeiende rechten en verplichtingen geen directe werking hebben[7] – maar ze uiteraard wel verbindend zijn – moeten met het akkoord onverenigbare handelsbelemmeringen door de bevoegde overheden zelf worden weggenomen door actief de benodigde wijzigingen in de regelgeving door te voeren.

Hetzelfde geldt op het vlak van de in de Overeenkomst opgenomen afwijkingen op de regels met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt voor specifieke categorieën personen die rechtstreeks met de vestiging of dienstverlening verbonden zijn.[8]

5.2. In de Overeenkomst worden verschillende verbintenissen aangegaan inzake behoorlijk bestuur, onder meer ter bevordering van de transparantie van overheidsbeslissingen en van de behoorlijke totstandkoming van regelgeving.

Deze verplichtingen zullen, weliswaar in het kader van de in titel IV van de Overeenkomst geregelde aangelegenheden, door alle Belgische overheden moeten worden geëerbiedigd, onder meer bij de omzetting of de uitvoering van Europese regelgeving.

Nochtans zijn sommige van deze maatregelen in de Belgische rechtsorde nog niet gekend of ingeburgerd. Zo wordt bijvoorbeeld thans zelden een "motivering" van besluiten bekendgemaakt,[9] terwijl de artikelen 77, a), en 283, lid 1, b), van de Overeenkomst dit wel vereisen. Ook rijst de vraag of de Belgische regelgeving beantwoordt aan de verplichting in artikel 77, b), van de Overeenkomst om in de oprichting van "mechanismen voor passend en regelmatig overleg tussen de diensten en het bedrijfsleven" over wetsvoorstellen en procedures met betrekking tot douane- en handelsaangelegenheden te voorzien, aan de openbaarmakingsverplichting vervat in artikel 151, lid 15, van de Overeenkomst of aan het in artikel 283, lid 2, van de Overeenkomst op algemene wijze voorgeschreven openbaar onderzoek.

De door de bevoegde overheden aan te nemen maatregelen en regelgeving met het oog op deze verplichtingen, blijven in beginsel beter niet beperkt tot het strikte toepassingsgebied van de Overeenkomst. In de eerste plaats moeten immers ongerechtvaardigde ongelijke behandelingen vermeden worden, bijvoorbeeld ten aanzien van de eigen onderdanen die zich in een louter interne situatie bevinden. Op de tweede plaats is het vaak niet mogelijk het toepassingsgebied te beperken tot de thans voorliggende Overeenkomst, omdat vooraf onmogelijk kan worden voorspeld of (rechts)personen die onder de Overeenkomst vallen aan een bepaalde procedure, bv. een aanbestedingsprocedure, zullen deelnemen, zodat de regelgeving *in abstracto* op die mogelijkheid moet worden afgestemd.

---

[6] In dat verband moet worden gewezen op de bepalingen inzake nationale behandeling en behandeling als meest begunstigde natie (artikelen 88 en 94 van de Overeenkomst).

[7] Zie punt 6 van bijlage XVI-B bij titel IV, hoofdstuk 6 – Lijst van verbintenissen inzake grensoverschrijdende diensten.

[8] Zie in het bijzonder de artikelen 97-102 van de Overeenkomst.

[9] Dit gebeurt eerder uitzonderlijk in een verslag aan de Koning of aan een regering, of in de overwegingen in de aanhef van het besluit.

5.3. De partijen bij de Overeenkomst verbinden zich tot samenwerking op verschillende domeinen, waarbij vaak de afspraak om verdere stappen te ondernemen tot ratificatie en 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 Overeenkomst geviseerde aangelegenheden, is dit niet steeds het geval.

Door de instemming met de Overeenkomst verbindt België zich ertoe de nodige inspanningen te doen voor de ratificatie van een aantal verdragen. Zo kan in het licht van artikel 24, lid 3, van de Overeenkomst de bekrachtiging door België van het Derde en het Vierde Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag betreffende uitlevering, gedaan te Straatsburg op 10 november 2010 (*ETS* nr. 209), respectievelijk te Wenen op 20 september 2012 (*ETS* nr. 212) geboden zijn. Op grond van artikel 291, lid 3, van de Overeenkomst zal de ratificatie moeten worden overwogen van alle door de Internationale Arbeidsorganisatie als actueel aangemerkte verdragen waarbij België nog geen partij is.

5.4. In de Overeenkomst worden een Associatieraad en een Associatiecomité opgericht, die bevoegd zijn om beslissingen te nemen die bindend zijn voor de partijen (artikelen 461 tot 465). Daarnaast wordt voorzien in topbijeenkomsten (artikel 460), subcomités van het Associatiecomité (artikel 466), een platform voor het maatschappelijk middenveld (artikel 469, lid 2), een Parlementair Associatiecomité (artikel 467), en de mogelijkheid tot het oprichten van andere comités of organen (artikel 466, lid 2).

Met betrekking tot organen opgericht door of krachtens een associatieakkoord gesloten door de EU en haar lidstaten, *in casu* in de vorm van een Gemengd Comité, wees de afdeling Wetgeving in het advies 53.978/VR op het volgende:

> "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[10] bieden geen voldoende juridische basis voor deze vertegenwoordiging en standpuntbepaling aangezien ze enkel 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

[10] *Voetnoot 2 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'.

die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren[11], die in de Belgische bevoegdheidsverdeling vervolgens ook behoren tot de (exclusieve) bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.

Zolang ervoor niet in een voldoende juridische basis bij samenwerkingsakkoord is voorzien, 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."[12]

Weliswaar is het zo dat de coördinatie van de standpuntbepaling van de EU en haar lidstaten in aangelegenheden die tot de gemengde bevoegdheid van de EU en haar lidstaten behoren, in de praktijk plaatsvindt binnen de Raad van de EU, en dat de coördinatie van de Belgische standpuntbepaling hiervoor plaatsvindt overeenkomstig de regels voor de standpuntbepaling wat betreft EU-aangelegenheden in de Raad.

Niettemin moet erop worden gewezen dat de beslissingen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren juridisch gezien niet door de Raad van de EU worden genomen, maar door de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in de Raad verenigd.[13] Hoewel dit in de praktijk misschien eerder uitzonderlijk is, is het niet uitgesloten dat lidstaten in aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren in de organen opgericht door of krachtens een associatieovereenkomst alsnog nationale standpunten innemen.

Het ontbreken van een regeling ter zake overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan dan ook tot problemen aanleiding geven. Indien er een consensus zou bestaan tussen de bevoegde overheden om het 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' in deze aangelegenheden naar analogie toe te passen, dan wordt het samenwerkingsakkoord het best aangepast om het toepassingsgebied ervan in die zin uit te breiden.[14]

---

[11] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies:* Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

[12] Adv.RvS 53.978/VR van 7 november 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 april 2014 'houdende instemming 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', *Parl.St. Vl.Parl.* 2013-14, nr. 2455/1, pp. 37-38, nr. 3.2, overgenomen in adv.RvS 54.818/2 van 14 januari 2014, naar aanleiding van de instemmingswet met hetzelfde associatieakkoord, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2496/1, p. 60, nr. 2.2.

[13] T. CORTHAUT en D. VAN EECKHOUTTE, "Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN Umbrella" in J. WOUTERS e.a. (eds.), *The European Union and Multilateral Governance. Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (145) 152.

[14] Er kan aan herinnerd worden dat de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, er in het advies 53.932/AV op gewezen heeft dat dit samenwerkingsakkoord op verschillende punten lacunair en achterhaald is, onder meer door wijzigingen aan het institutionele kader van de Unie doorgevoerd door het Verdrag van Lissabon (adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, p. 50, noot 1).

6. Krachtens artikel 463, lid 3, van de Overeenkomst "kan de Associatieraad de bijlagen bij deze overeenkomst wijzigen, rekening houdend met de ontwikkeling van de EU-wetgeving en toepasselijke normen die worden vastgesteld in internationale instrumenten die de partijen relevant achten, zonder afbreuk te doen aan specifieke bepalingen van titel IV (Handel en daarmee verband houdende aangelegenheden) van deze overeenkomst". De Overeenkomst voorziet ook in enkele bijzondere procedures voor de wijziging van specifieke bijlagen of bepalingen van de Overeenkomst (bijvoorbeeld de artikelen 71, lid 3, 74, lid 2, c), 149, lid 3, 211, lid 3, en 326 van de Overeenkomst). Die bepalingen voorzien in de toepassing van een procedure van wijziging van de Overeenkomst die ertoe kan leiden dat België internationaal gebonden wordt door die wijzigingen, zonder dat de wetgevende vergaderingen daarmee hun instemming hebben verleend.

In het om advies voorgelegde ontwerp van ordonnantie wordt niet voorzien in de voorafgaande instemming met dergelijke wijzigingen.

Dit is terecht in zoverre deze wijzigingen betrekking zouden hebben op exclusieve bevoegdheden van de EU (o.m. de wijzigingen van de bijlagen bij titel IV van de Overeenkomst en de procedures waarin de artikelen 71, lid 3, 74, lid 2, c), 149, lid 3, 211, lid 3, en 326 van de Overeenkomst voorzien), aangezien anders ten onrechte de indruk zou worden gewekt dat de lidstaat België hiervoor nog bevoegd zou zijn.

In zoverre de wijzigingen betrekking kunnen hebben op bevoegdheden van de lidstaten, rijst de vraag of het ontwerp van ordonnantie niet vooraf dient in te stemmen met dergelijke wijzigingen. Bij gebrek aan een voorafgaande instemming zal het Parlement immers uitdrukkelijk zijn instemming moeten verlenen met elk van de later aangenomen wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst.

Zo'n voorafgaande instemming door de wetgever met toekomstige wijzigingen is mogelijk, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo stelde de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV[15] het volgende:

[15] Adviezen op 15 februari 2005 verstrekt over:

- een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 juni 2006 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004' (37.954/AV) (*Parl.St.* Vl.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64);

- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.970/AV) (*Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25);

- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.977/AV) (*Parl.St.* Br.H.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25);

- een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.978/AV) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539).

"Zowel het Hof van Cassatie[16] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State[17] 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: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen[18] en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."

Ten aanzien van de Overeenkomst waarmee de instemming wordt beoogd, kan worden aangenomen dat voldaan is aan het vereiste dat de grenzen van de toekomstige wijzigingen voldoende gekend zijn. Om die reden is het raadzaam het ontwerp van ordonnantie aan te vullen met een uitdrukkelijke bepaling waarin een voorafgaande instemming wordt verleend met de wijzigingen van de bijlagen overeenkomstig artikel 463, lid 3, van de Overeenkomst.

Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van artikel 463, lid 3, van de Overeenkomst wijzigingen in de bijlagen bij de Overeenkomst aangenomen kunnen worden waarmee het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het eventueel niet eens is. Om het Parlement de mogelijkheid te bieden om aan de regering duidelijk te maken dat het het niet eens is met een bepaalde wijziging, zou het ontwerp het best aangevuld worden met een bepaling waarin voorzien wordt in de verplichting voor de regering om elke door de Associatieraad goedgekeurde wijziging van de bijlagen binnen een bepaalde termijn aan het Parlement mee te delen.

7. De Overeenkomst 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.

---

[16] *Voetnoot 35 van het geciteerde advies*: Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808; *JT* 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

[17] *Voetnoot 36 van het geciteerde advies*: Zie o.m. advies nr. 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.Gew.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).

[18] *Voetnoot 37 van het geciteerde advies*: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

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 Brusselse Hoofdstedelijke 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.[19-20]

*

[19] 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.

[20] 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').

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, signé à Bruxelles le 21 mars 2014 et le 27 juin 2014 (ci-après : l'Accord).

Ainsi qu'il résulte de l'article premier, § 2, de l'Accord, cette association a pour objectif de :

> « a) promouvoir un rapprochement progressif entre les parties, sur la base de valeurs communes et de liens étroits et privilégiés, et accroître l'association de l'Ukraine aux politiques de l'UE ainsi que sa participation aux programmes et agences ;
>
> b) mettre en place un cadre approprié pour un dialogue politique renforcé dans tous les domaines d'intérêt commun ;
>
> c) encourager, sauvegarder et consolider la paix et la stabilité à l'échelle tant régionale qu'internationale, dans le respect des principes de la charte des Nations unies, de l'acte final d'Helsinki de 1975 de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et des objectifs de la charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990 ;
>
> d) instaurer les conditions propices au renforcement des relations économiques et commerciales en vue de l'intégration progressive de l'Ukraine dans le marché intérieur de l'UE, y compris par l'établissement d'une zone de libre-échange approfondi et complet selon les dispositions du titre IV (Commerce et questions liées au commerce) du présent accord, ainsi que soutenir les efforts consentis par l'Ukraine pour mener à bien le processus de transition vers une économie de marché viable au moyen, entre autres, du rapprochement progressif de sa législation de celle de l'Union ;
>
> e) renforcer la coopération en matière de justice, de liberté et de sécurité de manière à asseoir l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
>
> f) mettre en place les conditions nécessaires à une coopération de plus en plus étroite dans d'autres domaines d'intérêt commun ».

Dans cette optique, l'Accord comporte un cadre pour le dialogue politique entre l'UE et l'Ukraine dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité (titre II), un cadre pour la coopération en matière de justice, de liberté et de sécurité (titre III), un accord de libre-échange (titre IV), un cadre pour la coopération économique et sectorielle qui englobe pratiquement tous

[1] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

les domaines politiques de l'Union européenne (titre V), un cadre financier (titre VI) et des dispositions institutionnelles, générales et finales (titre VII).

FORMALITÉS

3. Il résulte de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre ou secrétaire d'État doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dénommé « test gender » [2]. Selon l'article 9, alinéa 1er, de l'ordonnance précitée, cette disposition est entrée en vigueur « dès le premier jour du début de la nouvelle législature suivant celle en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance », soit le 10 juin 2014. Il s'ensuit que l'obligation de réaliser un test gender s'applique à tout projet d'acte législatif ou réglementaire arrêté à partir de cette date.

L'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 autorise le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à régler le modèle de rapport d'évaluation du test gender. L'article 13 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de gendre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' prévoit que le test gender, annexé à cet arrêté, est complété par les personnes qui rédigent une nouvelle réglementation.

Ni l'ordonnance précitée, ni son arrêté d'exécution ne prévoient d'exception ou de cause de dispense sur la base desquelles le test gender ne serait pas obligatoire dans certaines matières. Il est vrai que la rubrique I, C, du modèle de test gender, annexé à l'arrêté d'exécution précité, mentionne un certain nombre de cas de non-application pour exemption, dont « la réglementation d'approbation d'accords et de traités internationaux ». Toutefois, pour pouvoir invoquer pareil cas d'exemption, le rapport d'évaluation relatif au test gender doit être complété, à tout le moins en ce qui concerne sa rubrique I. Il ne ressort pas des documents communiqués au Conseil d'État, section de législation, que cela a été fait. Il revient par conséquent au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de veiller à ce que la formalité concernée soit encore accomplie.

EXAMEN DU TEXTE

4. Dans le cadre d'un avant-projet d'ordonnance portant assentiment à un traité, la section de législation du Conseil d'État peut étendre son examen au contenu du traité auquel il est donné assentiment et aux suites qu'appellerait le traité dans l'ordre juridique interne belge.

[2] Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 29 mars 2012 confirment expressément que cette formalité est obligatoire pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire (voir l'avis C.E. 48.988/AG/4 du 31 janvier 2011 sur un avant-projet devenu cette l'ordonnance, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2010-11, n° A-191/1, pp. 14 et 15, ainsi que le rapport de la commission *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2011-12, n° A-191/2, pp. 14 et 16-19).

En exécution des obligations résultant de l'Accord et pour satisfaire à celles-ci, les mesures nécessaires devront être prises et les adaptations nécessaires devront être apportées à la réglementation dans l'ordre juridique belge, et ce en principe au plus tard au moment de l'entrée en vigueur internationale des dispositions de l'Accord.

Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale dispose de l'information la plus complète possible sur la portée de l'Accord auquel l'assentiment est demandé. À cet effet, il est judicieux que l'exposé des motifs précise, d'une part, les matières qui relèvent de la compétence de l'Union européenne ou de celle des États membres et, d'autre part, lesquelles de ces dernières matières relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

En outre, l'exposé des motifs doit répertorier de manière suffisamment précise les mesures que la Région de Bruxelles-Capitale devra prendre pour respecter les engagements pris dans l'Accord.

5.1. Cette information destinée au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est d'autant plus importante que la portée de l'Accord est étendue.

Ainsi, l'Accord est un accord d'association d'« une nouvelle génération » [3], qui comporte un accord de libre-échange visant à instaurer une « zone de libre-échange approfondi et complet » [4] qui, par exemple dans le secteur des services [5], poursuit une assimilation quasi complète au traitement dont bénéficient les ressortissants de l'UE en ce qui concerne le droit d'établissement et le droit de fourniture de services sans établissement stable (articles 85 et suivants de l'Accord).

La mise en œuvre de ces droits suppose un examen de l'ensemble de la législation interne dans les secteurs concernés au regard des inégalités de traitement éventuelles [6] de prestataires de services de l'Ukraine. Étant donné que les droits et obligations résultant de la liste d'engagements n'ont pas d'effet direct [7] – tout en étant certes contraignants – les autorités compétentes doivent elles-mêmes supprimer les obstacles au commerce incompatibles avec l'accord en apportant activement les aménagements nécessaires à la réglementation.

Il en va de même en ce qui concerne les dérogations aux règles relatives à l'accès au marché du travail contenues dans l'Accord pour des catégories spécifiques de personnes qui sont directement liées à l'établissement ou à la prestation de services [8] .

---

[3] Exposé des motifs, p. 1.

[4] Voir par exemple le seizième alinéa du préambule de l'Accord.

[5] Selon l'article 87 de l'Accord, « toutes les branches d'activité économique » sont visées, hormis quelques exceptions, et l'article 92 également ne prévoit que peu d'exceptions au champ d'application de « la fourniture transfrontière de services dans tous les secteurs ».

[6] On notera à cet égard les dispositions relatives au traitement national et au traitement de la nation la plus favorisée (articles 88 et 94 de l'Accord).

[7] Voir le point 6 de l'annexe XVI-B du titre IV, chapitre 6 – Liste des engagements relatifs à la fourniture transfrontalière de services.

[8] Voir, en particulier, les articles 97-102 de l'Accord.

5.2. Différents engagements en matière de bonne administration, notamment dans le but de favoriser la transparence des décisions de l'autorité et l'élaboration adéquate de la réglementation, sont pris dans l'Accord.

Ces obligations devront être respectées par l'ensemble des autorités belges, dans le cadre certes des matières réglées au titre IV de l'Accord, notamment lors de la transposition ou de la mise en œuvre de la réglementation européenne.

Or, certaines de ces mesures ne sont pas encore connues ou intégrées dans l'ordre juridique belge. Ainsi, par exemple, la « motivation » des arrêtés est rarement publiée à l'heure actuelle [9], alors que les articles 77, a), et 283, paragraphe 1, b), de l'Accord requièrent cette publication. Se pose également la question de savoir si la réglementation belge satisfait à l'obligation, inscrite à l'article 77, b), de l'Accord, de prévoir la mise en place de « mécanismes appropriés de consultation régulière entre les administrations et les milieux d'affaires » sur les propositions législatives et les procédures en rapport avec les douanes et le commerce, à l'obligation de publicité contenue à l'article 151, paragraphe 15, de l'Accord ou à l'enquête publique prescrite d'une manière générale par l'article 283, paragraphe 2, de l'Accord.

Il est préférable que les mesures et dispositions réglementaires que les autorités compétentes doivent adopter dans la perspective de ces obligations ne se limitent pas, en principe, au champ d'application strict de l'Accord. En effet, il convient tout d'abord d'éviter des inégalités de traitement non justifiées, par exemple à l'égard des propres ressortissants qui se trouvent dans une situation purement interne. Ensuite, il n'est souvent pas possible de limiter le champ d'application à l'Accord examiné dès lors qu'il est impossible de prévoir si des personnes (morales) relevant de l'Accord participeront à une procédure déterminée, par exemple une procédure d'appel d'offres, de sorte que la réglementation doit tenir compte *in abstracto* de cette éventualité.

5.3. Les parties à l'Accord 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, tel n'est pas toujours le cas.

En donnant son assentiment à l'Accord, la Belgique s'engage à entreprendre les démarches nécessaires en vue de la ratification d'un certain nombre de traités. Il se peut que, compte tenu de l'article 24, paragraphe 3, de l'Accord, la Belgique se voie imposer la ratification des Troisième et Quatrième protocoles additionnels à la Convention européenne d'extradition, faits respectivement à Strasbourg le 10 novembre 2010 (*STE* n° 209) et à Vienne le 20 septembre 2012 (*STE* n° 212). En vertu de l'article 291, paragraphe 3, de l'Accord, la ratification de toutes les conventions définies comme à jour par l'Organisation internationale du travail, auxquelles la Belgique n'est pas encore partie, devra être envisagée.

[9] Cette publication se fait de manière plutôt exceptionnelle dans un rapport au Roi ou au Gouvernement, ou dans les considérants du préambule de l'arrêté.

5.4. L'Accord institue un conseil d'association et un comité d'association, qui sont habilités à prendre des décisions contraignantes pour les parties (articles 461 à 465). En outre, il prévoit des réunions au sommet (article 460), des sous-comités du comité d'association (article 466), une plate-forme de la société civile (article 469, paragraphe 2), une commission parlementaire d'association (article 467) et la possibilité de constituer d'autres comités ou instances (article 466, paragraphe 2).

En ce qui concerne les instances créées par un accord d'association conclu par l'UE et ses États membres ou en vertu d'un tel accord, en l'espèce sous la forme d'un Comité mixte, la section de législation, dans l'avis 53.978/VR, a relevé ce qui suit :

> « (Traduction) 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 [10] 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, 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 [11], 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 » [12]

Certes, la coordination de la prise de position de l'UE et de ses États membres dans des matières relevant de la compétence mixte de l'UE et de ses États membres intervient dans la pratique au sein du Conseil de l'UE et la coordination de la prise de position de la Belgique qui précède a lieu conformément aux règles relatives à la prise de position en ce qui concerne les affaires européennes au sein du Conseil.

---

[10] *Note 2 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'.

[11] *Note 3 de l'avis cité :* Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

[12] Avis C.E. 53.978/VR du 7 novembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 4 avril 2014 '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', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-14, n° 2455/1, pp. 37-38, n° 3.2, reproduit dans l'avis C.E. 54.818/2 du 14 janvier 2014, relatif à la loi portant assentiment au même accord d'association, *Doc. parl*., Sénat, 2013-14, n° 5-2496/1, p. 60, n° 2.2.

Il est à noter toutefois que les décisions prises dans les matières relevant de la compétence des États membres ne sont pas prises, du point de vue juridique, par le Conseil de l'UE, mais par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil [13] . Bien que cela soit peut-être plutôt exceptionnel dans la pratique, il n'est pas exclu que des États membres, dans des matières relevant de leur compétence, adoptent encore une position nationale au sein des organes institués par un accord d'association ou en vertu de celui-ci.

Par conséquent, l'absence de règles en la matière, conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, pourrait poser problème. Si un consensus était trouvé entre les autorités compétentes pour une application par analogie de l'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' dans ces matières, mieux vaudrait dans ce cas adapter l'accord de coopération afin d'étendre son champ d'application en ce sens [14].

6. Selon l'article 463, paragraphe 3, de l'Accord, « le conseil d'association peut modifier les annexes du présent accord à cet effet, en fonction de l'évolution du droit de l'UE et des normes applicables énoncées dans les instruments internationaux jugés pertinents par les parties, sans préjudice des dispositions spécifiques figurant au titre IV (Commerce et questions liées au commerce) du présent accord ». L'Accord prévoit également quelques procédures spéciales pour la modification d'annexes ou de dispositions spécifiques de l'Accord (par exemple, les articles 71, paragraphe 3, 74, paragraphe 2, c), 149, paragraphe 3, 211, paragraphe 3, et 326 de l'Accord). Ces dispositions prévoient l'application d'une procédure de modification de l'Accord susceptible d'avoir pour effet que la Belgique se retrouve liée sur le plan international à la suite de ces amendements, sans que les assemblées législatives aient donné leur assentiment à cet égard.

Le projet d'ordonnance soumis pour avis ne prévoit pas l'assentiment préalable à pareils amendements.

À juste titre, dans la mesure où ces modifications concerneraient des compétences exclusives de l'UE (notamment les modifications des annexes du titre IV de l'Accord et des procédures prévues par les articles 71, paragraphe 3, 74, paragraphe 2, c), 149, paragraphe 3, 211, paragraphe 3, et 326 de l'Accord), étant donné que, dans le cas contraire, cela laisserait injustement entendre que l'État membre Belgique serait encore compétent en la matière.

Dans la mesure où les modifications peuvent porter sur les compétences des États membres, la question se pose de savoir si le projet d'ordonnance ne doit pas donner son

---

[13] T. CORTHAUT et D. VAN EECKHOUTTE, « Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN Umbrella » dans J. WOUTERS et crts (éds.), *The European Union and Multilateral Governance. Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (145) 152.

[14] On peut rappeler que l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, dans l'avis 53.932/AG, a relevé que cet accord de coopération est lacunaire et obsolète sur divers points, notamment en raison de modifications apportées au cadre institutionnel de l'Union par le Traité de Lisbonne (avis C.E. 53.932/AG du 27 août 2013 sur une proposition de loi devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième réforme de l'État', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/3, p. 50, note 1).

assentiment préalable à pareilles modifications. En effet, à défaut d'assentiment préalable, le Parlement devra expressément donner son assentiment à chacun des amendements des annexes de l'Accord, adoptés ultérieurement.

Un tel assentiment préalable du législateur à des modifications futures est possible, pour autant que certaines conditions soient remplies. C'est ainsi que, dans l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG [15], l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a déclaré ce qui suit :

> « Tant la Cour de cassation [16] que la section de législation du Conseil d'État [17] admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement 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 notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements [18] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements ».

En ce qui concerne l'Accord auquel on entend porter assentiment, on peut admettre que l'exigence imposant de connaître suffisamment les limites des futurs amendements est rencontrée. Pour cette raison, il serait judicieux de compléter le projet d'ordonnance par une disposition expresse donnant assentiment préalable aux amendements des annexes, conformément à l'article 463, paragraphe 3, de l'Accord.

---

[15] Avis rendus le 15 février 2005 sur :

- un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.954/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-05, n° 358/1, p. 64);

- un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réun. Commission communautaire commune, 2004-05, n° B-30/1, p. 25);

- un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-05, n° A-128/1, p. 25);

- un avant-projet de loi 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n° 3-1091/1, p. 539).

[16] *Note 35 de l'avis cité* : Cass., 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.

[17] *Note 36 de l'avis cité :* Voir notamment l'avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'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).

[18] *Note* 37 *de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

Il n'en demeure pas moins que l'article 463, paragraphe 3, de l'Accord permet d'adopter des amendements aux annexes de l'Accord, que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale pourrait éventuellement désapprouver. Afin de permettre au Parlement de signaler au Gouvernement qu'il n'approuve pas un amendement déterminé, il serait préférable de compléter le projet par une disposition prévoyant l'obligation pour le Gouvernement de notifier au Parlement, dans un délai déterminé, tout amendement des annexes approuvé par le conseil d'association.

7. L'Accord 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 ».

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 [19-20] ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS — Marnix VAN DAMME

[19] 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 correspondants) et des formules de signature arrêtées sur la base de celui-ci par la Conférence interministérielle Politique étrangère le 17 juin 1994.

[20] 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').