CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.329/4
du 27 avril 2017

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2016'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.329/4
van 27 april 2017

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst inzake Politieke Dialoog en Samenwerking tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de Republiek Cuba, anderzijds, gedaan te Brussel op 12 december 2016'

‡LW-BFFRNCJDB-GBDCJVT‡

Le 5 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 avril 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 avril 2017.

*

Op 5 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst inzake Politieke Dialoog en Samenwerking tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de Republiek Cuba, anderzijds, gedaan te Brussel op 12 december 2016'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 april 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 april 2017.

*

‡LW-BFFRNCJDB-GBDCJVT‡

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

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

EXAMEN DU TRAITÉ

Dans l'avis 60.724/VR donné le 7 février 2017 sur un avant-projet de décret de la Région flamande portant assentiment au même accord, les chambres réunies de la section de législation se sont exprimées comme suit :

(traduction)

« PORTÉE DU PROJET

2. L'avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2016 (ci-après : l'accord), en ce qui concerne la Communauté flamande et la Région flamande.

L'accord est composé de cinq parties.

La partie I (dispositions générales) contient les principes (article 1er) et les objectifs de l'accord (article 2).

La partie II définit le cadre du dialogue politique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part. Outre les domaines habituels (droits de l'homme, commerce d'armes, désarmement et non-prolifération, lutte contre le terrorisme, droit pénal international, traite des êtres humains, lutte contre les stupéfiants, lutte contre la discrimination raciale et la xénophobie, et développement durable), l'accord, dans son article 10, contient une disposition relative au dialogue en ce qui concerne les 'mesures coercitives unilatérales'.

La partie III concerne la coopération et le dialogue sur les politiques sectorielles. Elle formule d'abord une série de règles et de principes généraux en la matière (titre I). Est ensuite régie la coopération en matière de démocratie, de droits de l'homme et de bonne gouvernance (titre II), de promotion de la justice, de sécurité des citoyens et de migration (titre III), de développement social et de cohésion sociale (titre IV), d'environnement, de gestion des risques de catastrophes et de changement climatique (titre V), de développement économique (titre VI) ainsi que d'intégration et de coopération régionales (titre VII).

La partie IV définit un cadre en matière d'échanges commerciaux et de coopération commerciale.

La partie V contient des dispositions institutionnelles et des dispositions finales. L'article 81 prévoit la création d'un conseil conjoint doté d'un pouvoir de décision pour la réalisation des objectifs de l'accord. Ce conseil est assisté par un comité mixte (article 82)

(*) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-BFFRNCJDB-GBDCJVT‡

et éventuellement aussi par des sous-comités (article 83). Par ailleurs, cette partie contient des dispositions relatives à la définition des parties (article 84), au règlement politique des litiges concernant le respect de l'accord (article 85), à l'entrée en vigueur, l'application provisoire, la durée et la dénonciation de l'accord (article 86), aux modifications qui lui sont apportées (article 87), à son application territoriale (article 88) et aux textes faisant foi (article 89).

COMPÉTENCE

3. Le groupe de travail Traités mixtes a justement considéré l'accord comme un accord mixte, auquel tant l'autorité fédérale, les communautés et les régions, que la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française doivent donner leur assentiment. En ce qui concerne les compétences fédérales, on relèvera notamment la lutte contre le terrorisme définie dans l'accord (article 8), la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (article 11), la lutte contre la production, le trafic et la consommation de drogues illicites (article 12) et la protection des consommateurs (article 41). Concernant les compétences communautaires, on notera entre autres un certain nombre de dispositions du titre IV de la partie III relatif au développement social et à la cohésion sociale, qui portent notamment sur l'éducation (article 39), la prévention dans le domaine de la santé (article 40), la culture et le patrimoine (article 42) et la jeunesse (article 45). S'agissant des régions, on citera notamment plusieurs dispositions du titre V (environnement, gestion des risques de catastrophes et changement climatique) et du titre VI (développement économique) de la partie III, entre autres la coopération au niveau de l'agriculture, du développement rural, de la pêche et de l'aquaculture (article 50), du tourisme durable (article 51) et de l'énergie (y compris les énergies renouvelables) (article 54).

4. L'accord de dialogue politique et de coopération 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 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 [1-2].

[1] *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : 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 de la Politique étrangère le 17 juin 1994.

[2] *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : 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

‡LW-BFFRNCJDB-GBDCJVT‡

[…]

7. La partie V de l'accord de dialogue politique et de coopération prévoit la création d'une série d'organes, dont le conseil conjoint et le comité mixte, qui ont la possibilité de prendre des décisions contraignantes [3].

Il y a lieu dès lors de constater que l'accord de dialogue politique et de coopération transfère des pouvoirs à des organisations supranationales [4]. 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 une acceptation de la force obligatoire de futures décisions que le conseil conjoint ou le comité mixte prendront dans les limites de l'accord, sans qu'il faille encore préalablement y donner un assentiment explicite complémentaire.

8. Compte tenu du caractère mixte de l'accord, les décisions des organes mentionnés dans la partie V de celui-ci porteront également sur des matières relevant de la compétence des communautés et des régions, de sorte que des accords particuliers devront être conclus en ce qui concerne la représentation et l'engagement de toutes les autorités dans la prise de position de ces organes [5]. En ce qui concerne les organes créés par un accord de coopération conclu par l'Union européenne et ses États membres ou en vertu d'un tel accord, en l'espèce sous la forme d'un conseil conjoint et d'un comité mixte, le Conseil d'État, 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 nécessaire de prévoir en Belgique également 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 [6] ne procurent pas de base juridique suffisante à pareilles représentation et prise de position, en ce qu'ils ne portent

---

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').

[3] *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Le comité mixte a ce pouvoir lorsque le conseil conjoint lui a donné une délégation à cet effet.

[4] *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Le délégué conteste le transfert comme suit : « Overeenkomstig artikel 81 van de Cuba-overeenkomst wordt een Gezamenlijke Raad ingesteld die is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle partijen. Artikel 81.7 bepaalt dat de besluiten van die Raad worden vastgesteld in onderling overleg tussen de partijen. Hieruit kan dus niet worden afgeleid dat deze Raad een autonome supranationale instantie is die besluiten van bovenaf oplegt aan de partijen. Er kan dus niet worden gesteld dat er volledige overdracht is van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke instelling, waarvan sprake in artikel 34 G.W. ». On ne peut toutefois pas se rallier à cette argumentation. La possibilité pour une des parties de bloquer le processus décisionnel par un vote négatif ne change rien au caractère supranational de ce processus. En outre, il y a lieu d'observer que le conseil conjoint peut prendre des décisions contraignantes qui peuvent également concerner des matières relevant de la compétence exclusive de l'Union – telles que le commerce extérieur – et des matières relevant de la compétence exclusive des États membres, comme la création de certains mécanismes de soutien financier. Par conséquent, il s'agit bien d'un transfert de compétences à un organe supranational.

[5] *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Comparer avec l'article 81, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980.

[6] *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : 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'.

‡LW-BFFRNCJDB-GBDCJVT‡

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 [7], 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' [8].

Certes, la coordination de la prise de position de l'Union européenne et de ses États membres dans des matières relevant de la compétence mixte de l'Union européenne et de ses États membres intervient dans la pratique au sein du Conseil de l'Union européenne et la coordination de la prise de position de la Belgique qui précède a lieu conformément aux règles relatives à la prise de position au sein du Conseil. 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'Union européenne, mais par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil [9]. 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 de coopération 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'autorité fédérale, 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 cet accord de coopération afin d'étendre son champ d'application en ce sens [10] ».

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet de loi examiné [11].

---

[7] *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Note 3 de l'avis cité : Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

[8] *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : Avis C.E. 53.978/VR du 7 novembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 4 avril 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', observation 3.2, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-14, n° 2455/1, 37-38.

[9] *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : 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.

[10] *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : 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 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).

[11] La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 61.240/4 donné ce jour sur le même traité.

‡LW-BFFRNCJDB-GBDCJVT‡

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI D'ASSENTIMENT

L'avant-projet de loi n'appelle pas d'observation.

*

‡LW-BFFRNCJDB-GBDCJVT‡

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

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

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

In advies 60.724/VR, gegeven op 7 februari 2017 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest houdende instemming met dezelfde overeenkomst, hebben de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving het volgende gesteld:

"STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot het verlenen van instemming met de overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Cuba, anderzijds, ondertekend te Brussel op 12 december 2016 (hierna: de overeenkomst), wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

De overeenkomst bestaat uit vijf delen.

Deel I (algemene bepalingen) bevat de beginselen (artikel 1) en de doelstellingen van de overeenkomst (artikel 2).

Deel II bepaalt het kader voor de politieke dialoog tussen de Europese Unie en haar lidstaten en de Republiek Cuba. Naast de gebruikelijke domeinen (mensenrechten, wapenhandel, ontwapening en non-proliferatie, strijd tegen het terrorisme, internationaal strafrecht, mensenhandel, strijd tegen verdovende middelen, bestrijding van rassendiscriminatie en xenofobie, en duurzame ontwikkeling), is in artikel 10 van de overeenkomst een bepaling opgenomen betreffende de dialoog inzake 'eenzijdige dwangmaatregelen'.

Deel III heeft betrekking op de dialoog over samenwerking en sectoraal beleid. Er worden vooreerst een aantal algemene beginselen en regels op dit vlak geformuleerd (titel I). Voorts wordt de samenwerking geregeld met betrekking tot democratie, mensenrechten en goed bestuur (titel II), de bevordering van justitie, veiligheid van de burger en migratie (titel III), sociale ontwikkeling en sociale cohesie (titel IV), milieu, rampenrisicobeheer en klimaatverandering (titel V), economische ontwikkeling (titel VI) en regionale integratie en samenwerking (titel VII).

Deel IV bevat een kader voor handel en handelssamenwerking.

Deel V bevat institutionele en slotbepalingen. Artikel 81 voorziet in de oprichting van een Gezamenlijke Raad met beslissingsbevoegdheid voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomst. De Gezamenlijke Raad wordt bijgestaan door een Gemengd Comité (artikel 82) en eventueel ook door subcomités (artikel 83). Daarnaast

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

‡LW-BFFRNCJDB-GBDCJVT‡

zijn er bepalingen over de definitie van de partijen (artikel 84), de politieke beslechting van geschillen over de nakoming van de overeenkomst (artikel 85), de inwerkingtreding, de voorlopige toepassing, de duur en de beëindiging ervan (artikel 86), de wijzigingen aan de overeenkomst (artikel 87), de territoriale toepassing van de overeenkomst (artikel 88) en de authentieke teksten (artikel 89).

BEVOEGDHEID

3. De overeenkomst is door de Werkgroep Gemengde Verdragen terecht als een gemengde overeenkomst aangemerkt, waarmee zowel de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, alsmede de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie dienen in te stemmen. Wat de federale bevoegdheden betreft, kan onder meer worden gewezen op de in de overeenkomst omschreven strijd tegen het terrorisme (artikel 8), de bestrijding van mensenhandel en migrantensmokkel (artikel 11), de bestrijding van de productie, de smokkel en de consumptie van drugs (artikel 12) en de consumentenbescherming (artikel 41). Wat de gemeenschapsbevoegdheden betreft, kan onder meer worden gewezen op een aantal bepalingen van titel IV van deel III inzake sociale ontwikkeling en sociale cohesie die onder meer betrekking hebben op onderwijs (artikel 39), preventieve gezondheidszorg (artikel 40), cultuur en erfgoed (artikel 42) en jeugd (artikel 45). Wat de gewesten betreft kan onder meer worden gewezen op verschillende bepalingen van titel V (milieu, ramprisicobeheer en klimaatverandering) en titel VI (economische ontwikkeling) van deel III, met onder meer samenwerking op het vlak van landbouw, plattelandsontwikkeling, visserij en aquacultuur (artikel 50), duurzaam toerisme (artikel 51) en (hernieuwbare) energie (artikel 54).

4. De overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking is voor het Koninkrijk België ondertekend met vermelding van de volgende formule:

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

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

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

Deze bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, 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.[1-2]

[1] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies:* 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, derde lid, en de erbij horende toelichting) en van de op basis hiervan door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid op 17 juni 1994 vastgestelde ondertekeningsformules.

[2] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies:* 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').

‡LW-BFFRNCJDB-GBDCJVT‡

[…]

7. Deel V van de overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking voorziet in de oprichting van een aantal organen, waaronder de Gezamenlijke Raad en het Gemengd Comité, waaraan de mogelijkheid wordt gegeven om bindende besluiten te nemen.[3]

Bijgevolg moet worden vastgesteld dat bij de overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking machten worden overgedragen aan supranationale instellingen.[4] Er is echter geen reden om aan te nemen dat 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 de Gezamenlijke Raad of het Gemengd Comité binnen de grenzen van de overeenkomst zullen nemen, zonder dat er nog bijkomend expliciet vooraf mee moet worden ingestemd.

8. Gelet op het gemengde karakter van de overeenkomst zullen de beslissingen van de in deel V van de overeenkomst vermelde organen ook betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, zodat bijzondere afspraken zullen moeten worden gemaakt over de vertegenwoordiging en de betrokkenheid van alle overheden bij de standpuntbepaling in die organen.[5] Met betrekking tot organen opgericht bij of krachtens een samenwerkingsovereenkomst gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten, in dit geval in de vorm van een Gezamenlijke Raad en een Gemengd Comité, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 53.978/VR het volgende opgemerkt:

'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[6] bieden geen voldoende juridische basis voor deze vertegenwoordiging en standpuntbepaling aangezien ze enkel

[3] *Voetnoot 5 van het geciteerde advies:* Wat het Gemengd Comité betreft wanneer de Gezamenlijke Raad hiertoe een delegatie heeft gegeven.

[4] *Voetnoot 6 van het geciteerde advies:* De gemachtigde betwist de overdracht als volgt: "Overeenkomstig artikel 81 van de Cuba-overeenkomst wordt een Gezamenlijke Raad ingesteld die is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle partijen. Artikel 81.7 bepaalt dat de besluiten van die Raad worden vastgesteld *in onderling overleg tussen de partijen*. Hieruit kan dus niet worden afgeleid dat deze Raad een autonome supranationale instantie is die besluiten van bovenaf oplegt aan de partijen. Er kan dus niet worden gesteld dat er volledige overdracht is van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke instelling, waarvan sprake in artikel 34 G.W." Dat betoog kan echter niet worden bijgetreden. De mogelijkheid voor één van de partijen om door een tegenstem de besluitvorming te blokkeren, doet geen afbreuk aan het supranationale karakter van de besluitvorming. Bovendien moet erop worden gewezen dat de Gezamenlijke Raad bindende beslissingen kan nemen, die ook betrekking kunnen hebben op aangelegenheden die exclusief tot de bevoegdheid van de Unie behoren – zoals buitenlandse handel – en op aangelegenheden die exclusief tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, bijvoorbeeld de creatie van bepaalde financiële steunmechanismes. Bijgevolg gaat het wel degelijk om een bevoegdheidsoverdracht aan een supranationaal orgaan.

[5] *Voetnoot 7 van het geciteerde advies:* Vgl. met artikel 81, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[6] *Voetnoot 8 van het geciteerde advies:* 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

‡LW-BFFRNCJDB-GBDCJVT‡

betrekking hebben op de vertegenwoordiging in de Raad van de Europese Unie. De betrokken samenwerkingsakkoorden kunnen niet zo maar bij analogie worden toegepast, nu het Gemengd Comité weliswaar formeel een exponent is van de externe betrekkingen van de Europese Unie, maar materieel ook uitdrukkelijk voor aangelegenheden bevoegd is die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren[7], 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.'[8]

Weliswaar is het zo dat de coördinatie van de standpuntbepaling van de Europese Unie en haar lidstaten in aangelegenheden die tot de gemengde bevoegdheid van de Europese Unie en haar lidstaten behoren, in de praktijk plaatsvindt binnen de Raad van de Europese Unie, en dat de coördinatie van de Belgische standpuntbepaling hiervoor plaatsvindt overeenkomstig de regels voor de standpuntbepaling 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 Europese Unie worden genomen, maar door de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in de Raad verenigd.[9] 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 bij of krachtens een samenwerkingsovereenkomst, 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 overheid, 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 dit samenwerkingsakkoord het best aangepast om het toepassingsgebied ervan in die zin uit te breiden."[10]

Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie'.

[7] *Voetnoot 9 van het geciteerde advies:* Voetnoot 3 van het geciteerde advies*:* Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

[8] *Voetnoot 10 van het geciteerde advies:* Adv.RvS 53.978/VR van 7 november 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 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', opmerking 3.2, *Parl.St*. Vl.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 37-38.

[9] *Voetnoot 11 van het geciteerde advies:* 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.

[10] *Voetnoot 12 van het geciteerde advies :* Er kan aan worden herinnerd dat de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, er in 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

‡LW-BFFRNCJDB-GBDCJVT‡

Dezelfde opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor het voorliggende voorontwerp van wet [11].

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

Het voorontwerp van wet geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

heeft tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 50, voetnoot 1).

[11] De afdeling Wetgeving heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in advies 61.240/4 dat vandaag is uitgebracht over dezelfde overeenkomst.

‡LW-BFFRNCJDB-GBDCJVT‡