



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.380/4
du 17 mai 2017

sur

un avant-projet d'ordonnance
du Collège réuni de la
Commission communautaire
commune 'portant assentiment
à l'Accord de partenariat sur
les relations et la coopération
entre l'Union européenne et ses
États membres, d'une part, et
la Nouvelle-Zélande, d'autre
part, conclu à Bruxelles le
5 octobre 2016'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.380/4
van 17 mei 2017

over

een voorontwerp van
ordonnantie van het Verenigd
College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie
'houdende instemming met de
Partnerschapsovereenkomst op
het gebied van betrekkingen en
samenwerking tussen de
Europese Unie en haar
Lidstaten, enerzijds, en
Nieuw-Zeeland, anderzijds,
gedaan te Brussel op
5 oktober 2016'

Le 24 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétents pour la politique de la Santé, la Fonction publique, les Finances, le Budget, le Patrimoine et les Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, conclu à Bruxelles le 5 octobre 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 mai 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, 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 17 mai 2017.

*

Op 24 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Gezondheidsbeleid, het Openbaar Ambt, de Financiën, de Begroting, het Patrimonium en de Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Partnerschapsovereenkomst op het gebied van betrekkingen en samenwerking tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Nieuw-Zeeland, anderzijds, gedaan te Brussel op 5 oktober 2016'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 17 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, 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 17 mei 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Conformément à l'article 3, 2^o, de l'ordonnance du 16 mai 2014 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune', pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, chaque ministre et secrétaire d'État établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test gender ».

Pareil test ne figure pas dans le dossier transmis au Conseil d'État.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité¹.

EXAMEN DU TRAITÉ

Dans l'avis 61.239/VR donné le 26 avril 2017 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, conclu à Bruxelles le 5 octobre 2016' la section de législation s'est exprimée comme suit au sujet du même accord de partenariat.

« Portée de l'avant-projet d'ordonnance »

1. L'avant-projet d'ordonnance a pour objet de porter assentiment à l'Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle Zélande, d'autre part, fait à Bruxelles le 5 octobre 2016.

Cet accord est un accord-cadre général qui règle la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle Zélande, d'autre part. En ce qui concerne le volet coopération, il s'agit essentiellement de dispositions-cadre qui doivent être ultérieurement complétées et qui ont trait au dialogue politique et à la coopération sur les questions de politique étrangère et de sécurité (titre II de l'accord), à la coopération en matière de développement mondial et d'aide humanitaire (titre III), à la coopération en matière économique et commerciale (titre IV), en matière de justice, de

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

¹ Voir l'avis 61.241/4 donné le 27 avril 2017 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment au Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté à New York le 18 décembre 2002'.

liberté et de sécurité (titre V), dans les domaines de la recherche, de l'innovation et de la société de l'information (titre VI), de l'éducation et de la culture ainsi que des liens interpersonnels (titre VII) et à la coopération en matière de développement durable, d'énergie et de transports (titre VIII).

L'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle Zélande, d'autre part, peuvent compléter l'accord par la conclusion d'accords ou arrangements spécifiques dans tout domaine de coopération relevant du champ d'application de l'accord (article 52 de l'accord).

Compétence de l'auteur de l'acte

2. L'accord a été qualifié par le Groupe de travail traité mixte, d'accord mixte auquel tant l'autorité fédérale, que les Communautés et les Régions, ainsi que la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française doivent assentir.

Pour ce qui est de la compétence de l'autorité fédérale, il peut notamment être renvoyé aux dispositions relatives à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (article 8), la coopération en matière de lutte contre le terrorisme (article 11), la coopération judiciaire en matière pénale (article 29), la lutte contre la cybercriminalité (article 33), la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (article 34), la migration et l'asile (article 35) et la protection consulaire (article 36). En ce qui concerne les compétences des Communautés, il s'agit entre autres des dispositions relatives à l'éducation et la formation (article 40), la coopération dans le domaine de la culture (article 41) et la promotion des liens entre les peuples (article 42). La compétence des régions est mise en jeu par exemple par les dispositions relatives à la non-prolifération des armes légères et de petit calibre et de leurs munitions (articles 9), le dialogue sur les questions économiques, commerciales et en matière d'investissements (article 14), le bien-être des animaux (article 16), le tourisme (article 28), l'énergie (article 47), l'agriculture, les aspects de développement durable (article 43) et de transport (article 48), ainsi que le développement rural et la sylviculture (article 49).

3. L'accord est signé pour le Royaume de Belgique assorti 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 ²⁻³.

² Note de bas de page 1 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.

³ Note de bas de page 2 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

[...]

Examen de l'accord de partenariat

Les articles 3 et 53 prévoient l'instauration de contacts, d'échanges et de consultations non seulement au plan des chefs d'État et de Gouvernement mais également parlementaire, ministériel et administratif, ainsi que l'institution d'un comité mixte.

Au vu du caractère mixte de l'accord, des mécanismes de consultation ayant trait aux matières du ressort des communautés et régions peuvent également être envisagés en sorte que des arrangements spécifiques devront être conclus pour assurer la représentation et la participation de toutes les entités à l'élaboration des points de vue exprimés lorsque ces mécanismes seront mis en œuvre.

En ce qui concerne les instances créées 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 Comité mixte, les chambres réunies de la section de législation ont, dans l'avis 53.978/VR, 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 92bis, § 4bis, alinéa 1^{er}, 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 1994⁴ 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 membres⁵, 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 92bis, § 4bis, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980⁶.

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, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

⁴ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Note de bas de page 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'.

⁵ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Note de bas de page 3 de l'avis cité : Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

⁶ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Avis 53.978/VR donné le 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,

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 en ce qui concerne les affaires européennes 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 ⁷. 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 92bis, § 4bis, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', 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 ⁸ ».

Le texte examiné appelle *mutatis mutandis* les mêmes observations ⁹.

en Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 37-38, n° 3.2), reproduit dans l'avis 54.818/2 donné le 14 janvier 2014 relatif à la loi du 15 mai 2014 portant assentiment au même accord d'association (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2496/1, p. 60, n° 2.2).

⁷ Note de bas de page 6 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 in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (145) 152.

⁸ Note de bas de page 7 de l'avis cité : 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, 2012-2013, n° 5-2232/3, p. 50, note 1).

⁹ La section de législation s'est exprimée dans le même dans les avis 61.111/VR donné le 25 avril 2017 sur un avant-projet de décret de la Communauté et de la Région flamande 'houdende instemming met de partnerschapsovereenkomst op het gebied van betrekkingen en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Nieuw-Zeeland, anderzijds, ondertekend te Brussel op 5 oktober 2016' et 61.284/VR donné le 26 avril 2017 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, fait à Bruxelles le 5 octobre 2016'.

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

INTITULÉ ET ARTICLE 2

Dans la version française de l'intitulé et à l'article 2, il faut écrire « fait à Bruxelles, ... »¹⁰.

*

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 73.1.

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.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Overeenkomstig artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 16 mei 2014 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ dient iedere minister en staatssecretaris voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag op te stellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, “gendertest” genaamd.

Een dergelijke test bevindt zich niet in het dossier dat aan de Raad van State overgezonden is.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit voorafgaand vormvereiste vervuld wordt.¹

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

In advies 61.239/VR, gegeven op 26 april 2017 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de Partnerschapsovereenkomst op het gebied van betrekkingen en samenwerking tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Nieuw-Zeeland, anderzijds, gedaan te Brussel op 5 oktober 2016’ heeft de afdeling Wetgeving met betrekking tot dezelfde partnerschapsovereenkomst het volgende gesteld:

“Strekking van het voorontwerp van ordonnantie

1. Het voorontwerp van ordonnantie beoogt instemming te verlenen aan de Partnerschapsovereenkomst op het gebied van betrekkingen en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Nieuw-Zeeland, anderzijds, gedaan te Brussel op 5 oktober 2016.

Die overeenkomst is een algemene kaderovereenkomst die de samenwerking regelt tussen enerzijds de Europese Unie en haar lidstaten en anderzijds Nieuw-Zeeland. Wat het samenwerkingsaspect betreft, gaat het in wezen om kaderbepalingen die later moeten worden aangevuld en die verband houden met de politieke dialoog en de samenwerking

(*) Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie advies 61.241/4, gegeven op 27 april 2017 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Facultatief Protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, aangenomen te New York op 18 december 2002’.

inzake buitenlands beleid en veiligheid (titel II van de overeenkomst), met de samenwerking inzake mondiale ontwikkeling en humanitaire hulp (titel III), op economisch en handelsgebied (titel IV), inzake recht, vrijheid en veiligheid (titel V), op het gebied van onderzoek, innovatie en de informatiemaatschappij (titel VI), op het gebied van onderwijs, cultuur en persoonlijke contacten (titel VII) en op het gebied van duurzame ontwikkeling, energie en vervoer (titel VIII).

De Europese Unie en haar lidstaten enerzijds en Nieuw-Zeeland anderzijds kunnen de overeenkomst aanvullen door specifieke overeenkomsten te sluiten of specifieke regelingen te treffen op alle samenwerkingsgebieden die binnen het toepassingsgebied van deze overeenkomst vallen (artikel 52 van de overeenkomst).

Bevoegdheid van de steller van de handeling

2. De Werkgroep gemengde verdragen heeft de overeenkomst gekwalificeerd als een gemengde overeenkomst waarmee zowel de federale overheid als de gemeenschappen en de gewesten, alsook de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie moeten instemmen.

Wat de bevoegdheid van de federale overheid betreft, kan meer bepaald worden verwezen naar de bepalingen inzake de strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens (artikel 8), samenwerking ter bestrijding van terrorisme (artikel 11), justitiële samenwerking in strafzaken (artikel 29), de bestrijding van cybercriminaliteit (artikel 33), de bestrijding van witwaspraktijken en de financiering van terrorisme (artikel 34), asiel en migratie (artikel 35) en de consulaire bescherming (artikel 36). Wat de bevoegdheden van de gemeenschappen betreft, gaat het onder meer om de bepalingen inzake onderwijs en opleiding (artikel 40), samenwerking op het gebied van cultuur (artikel 41) en de bevordering van contacten tussen burgers (artikel 42). De bevoegdheden van de gewesten zijn aan de orde in bijvoorbeeld de bepalingen inzake de non-proliferatie van handvuurwapens en lichte wapens en munitie daarvoor (artikel 9), de dialoog over economische, handels- en investeringsaangelegenheden (artikel 14), dierenwelzijn (artikel 16), toerisme (artikel 28), energie (artikel 47), landbouw en aspecten van duurzame ontwikkeling (artikel 43) en vervoer (artikel 48), alsook plattelandontwikkeling en bosbouw (artikel 49).

3. De overeenkomst 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’.

Die bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap

uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld.²⁻³

(...)

Onderzoek van de Partnerschapsovereenkomst

De artikelen 3 en 53 voorzien in contacten, uitwisselingen en overleg, niet alleen op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders, maar ook op het niveau van de parlementen, de ministers en de administratie, alsook in de oprichting van een Gemengde Commissie.

Gelet op het gemengde karakter van de overeenkomst is ook overleg denkbaar over aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn, zodat specifieke regelingen zullen moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat alle bestuursniveaus zijn vertegenwoordigd bij, en deelnemen aan de uitwerking van de standpunten die bij dat overleg naar voren worden gebracht.

Met betrekking tot organen opgericht bij of krachtens een samenwerkingsovereenkomst gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten, *in casu* in de vorm van een Gemengde Commissie, heeft de afdeling Wetgeving in verenigde kamers het volgende opgemerkt in advies 53.978/VR:

‘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 1994⁴ 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

² Voetnoot 1 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.

³ Voetnoot 2 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’).

⁴ Voetnoot 3 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 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 behoren⁵, 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 92bis, § 4bis, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het voorwerp uit te maken van een overleg tussen de betrokken regeringen⁶.

In aangelegenheden die tot de gemengde bevoegdheid van de Europese Unie en haar lidstaten behoren, wordt de standpuntbepaling van de Europese Unie en haar lidstaten in de praktijk weliswaar binnen de Raad van de Europese Unie gecoördineerd, en de voorafgaande standpuntbepaling van België wordt weliswaar gecoördineerd overeenkomstig de regels voor de standpuntbepaling inzake Europese 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 Europese Unie worden genomen, maar door de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in de Raad verenigd.⁷ Hoewel dat in de praktijk misschien eerder uitzonderlijk is, is het niet uitgesloten dat lidstaten in aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren alsnog nationale standpunten innemen in de organen opgericht bij of krachtens een samenwerkingsovereenkomst.

Het ontbreken van een regeling ter zake overeenkomstig artikel 92bis, § 4bis, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' 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 die aangelegenheden naar analogie toe te passen, dan wordt het samenwerkingsakkoord het best aangepast om het toepassingsgebied ervan in die zin uit te breiden.⁸

⁵ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

⁶ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Advies 53.978/VR, op 7 november 2013 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams 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' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, p. 37-38, nr. 3.2), overgenomen in advies 54.818/2 van 14 januari 2014, betreffende de wet van 15 mei 2014 houdende instemming met dezelfde kaderovereenkomst (*Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2496/1, p. 60, nr. 2.2).

⁷ Voetnoot 6 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. (red.), *The European Union and Multilateral Governance. Assessing EU in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (145) 152.

⁸ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in advies 53.932/AV op gewezen 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, 50, voetnoot 1).

De voorliggende tekst geeft *mutatis mutandis* aanleiding tot dezelfde opmerkingen.⁹

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSORDONNANTIE

OPSCHRIFT EN ARTIKEL 2

In de Franse tekst van het opschrift en van artikel 2 behoort “fait à Bruxelles ...” te worden geschreven.¹⁰

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

⁹ De afdeling Wetgeving heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in de adviezen 61.111/VR, gegeven op 25 april 2017 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest ‘houdende instemming met de partnerschapsovereenkomst op het gebied van betrekkingen en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Nieuw-Zeeland, anderzijds, ondertekend te Brussel op 5 oktober 2016’ en 61.284/VR, gegeven op 26 april 2017 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Partnerschapsovereenkomst op het gebied van betrekkingen en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Nieuw-Zeeland, anderzijds, gedaan te Brussel op 5 oktober 2016’.

¹⁰ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 73.1.