



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.270/4
du 25 avril 2018

advies 63.270/4
van 25 april 2018

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
assentiment à l'Accord-cadre
entre l'Union européenne et ses
États membres, d'une part, et
l'Australie, d'autre part, fait à
Manille le 7 août 2017'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brusselse
Hoofdstedelijke Gewest
'houdende instemming met de
Kaderovereenkomst Unie en
haar Lidstaten, enerzijds, en
Australië, anderzijds, gedaan te
Manilla op 7 augustus 2017'

Le 3 avril 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, fait à Manille le 7 août 2017'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 avril 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

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 25 avril 2018.

*

Op 3 april 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Kaderovereenkomst Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Australië, anderzijds, gedaan te Manilla op 7 augustus 2017'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 25 april 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

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 25 april 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale', le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale rend un avis dans les matières relevant de la compétence de la Région et ayant une incidence sur la vie économique et sociale. Aux termes de la lettre de demande d'avis, cet avis a été demandé mais n'a pas encore été transmis.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au correct accomplissement de cette formalité¹.

2. Conformément à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale',

« Chaque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de *handstreaming*. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

Cependant, le dossier à l'examen ne comporte pas une telle évaluation.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire.

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

¹ Voir en ce sens, l'avis n° 61.239/VR 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, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-544/1 ; l'avis n° 62.884/4 donné le 21 février 2018 sur un avant-projet d'ordonnance portant assentiment à l'Accord de Coopération en matière de Partenariat et de Développement entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part, fait à Munich le 18 février 2017.

EXAMEN DE L'ACCORD-CADRE

Dans l'avis n° 62.626/VR donné le 22 janvier 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande 'houdende instemming met de kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Australië, anderzijds, ondertekend te Manila op 7 augustus 2017', les chambres réunies de la section de législation se sont exprimées comme suit :

(traduction)

« PORTÉE DE L'AVANT-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-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, signé à Manille le 7 août 2017 (ci-après : l'accord-cadre).

Cet accord-cadre organise la coopération entre, d'une part, l'Union européenne et ses États-membres et, d'autre part, l'Australie. Il comporte essentiellement des dispositions-cadre qui doivent être modalisées ultérieurement et qui concernent le dialogue politique et la coopération sur les questions de politique étrangère et de sécurité (titre II de l'accord-cadre), la coopération en matière de développement mondial et d'aide humanitaire (titre III), la coopération économique et commerciale (titre IV), la coopération en matière de justice, de liberté et de sécurité (titre V), la coopération dans les domaines de la recherche, de l'innovation et de la société de l'information (titre VI), la coopération dans le domaine de l'éducation et de la culture (titre VII) et la coopération en matière de développement durable, d'énergie et de transports (titre VIII).

Les parties à l'accord peuvent compléter l'accord-cadre par la conclusion d'accords spécifiques dans tous les domaines de coopération relevant du champ d'application de l'accord-cadre (article 55 de l'accord-cadre).

COMPÉTENCE

3. Le 8 mai 2015, le groupe de travail Traités mixtes a, à juste titre, considéré l'accord-cadre comme un accord mixte, auquel tant l'autorité fédérale que les communautés et les régions, que la Commission communautaire commune et que la Commission communautaire française doivent donner leur assentiment ².

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

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

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'.

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Ce qu'a confirmé la Conférence interministérielle de la politique étrangère (voir les lettres du 21 septembre 2015 du président de la CIPE).

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. Cela 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.

[...]

EXAMEN DE L'ACCORD-CADRE

6.1. Les parties à l'accord-cadre s'engagent à coopérer dans différents domaines, le point de départ de cette coopération étant souvent l'accord tendant à franchir les étapes en vue de la ratification et de la mise en œuvre de traités multilatéraux relatifs à la matière concernée. Bien que la Belgique soit déjà partie à ces traités multilatéraux relatifs à différentes matières visées par l'accord-cadre, tel n'est pas toujours le cas.

En portant assentiment à l'accord-cadre, la Belgique s'engage dès lors à entreprendre les démarches nécessaires en vue de la signature, de la ratification, de la mise en œuvre et du respect d'un certain nombre de traités.

6.2. Ainsi, à l'article 6, paragraphe 3, a), de l'accord-cadre, les parties s'engagent, dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, à 'pren[dre] toutes les mesures nécessaires pour signer ou ratifier tous les instruments internationaux dans ce domaine, ou y adhérer'. La Belgique n'a cependant pas signé le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, adopté à New York le 7 juillet 2017.

Il en résultera qu'en devenant partie à l'accord-cadre actuellement à l'examen, la Belgique s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de devenir partie au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires.

6.3. L'engagement qui est formulé à l'article 8, paragraphe 2, a), de l'accord-cadre et qui consiste à 'continuer à prendre des mesures pour mettre en œuvre le statut de Rome et [à] envisager la ratification et la mise en œuvre des instruments connexes', pose également la question de la ratification, par la Belgique, de l'amendement à l'article 124 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, fait à La Haye le 26 novembre 2015. Le délégué a déclaré que la procédure d'assentiment et de ratification de cet amendement serait entamée prochainement :

[traduction]

L'avant-projet de loi portant assentiment à l'amendement à l'article 124 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale et l'exposé des motifs accompagnant cet avant-projet ont été préparés par le 'Groupe de travail Législation' de la Commission interministérielle de Droit humanitaire (CIDH). Le dossier administratif d'assentiment est finalisé par le service techniquement compétent du SPF Affaires étrangères, la Direction Droit public international, de sorte que la procédure parlementaire peut être entamée'.

³ Note de bas de page n° 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 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').

7. Les articles 3 et 56 de l'accord-cadre prévoient respectivement, d'une part, un dialogue politique entre les parties qui comprend, outre des consultations, des réunions et des visites au niveau des dirigeants, de même que des consultations, des réunions, des visites ou des échanges de vue au niveau parlementaire et ministériel ainsi que de l'administration, et, d'autre part, la création d'un comité mixte dans lequel se tiennent des consultations pour faciliter la mise en œuvre de l'accord-cadre, pour promouvoir la réalisation des objectifs généraux ainsi que pour maintenir une cohérence globale dans les relations UE-Australie.

Compte tenu du caractère mixte de l'accord-cadre, ces mécanismes de concertation peuvent également porter 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 lorsque ces mécanismes sont mis en œuvre.

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 comité mixte, le Conseil d'État, section de législation, a, dans son avis 53.978/VR du 7 novembre 2013, 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 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 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.

⁴ Note de bas de page n° 6 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 n° 7 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 n° 8 de l'avis cité : Avis n° 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,

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 se déroule, en 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 convient toutefois d'observer 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. Bien que cela soit sans doute 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'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 ».

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet d'ordonnance examiné ⁷.

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

L'avant-projet d'ordonnance n'appelle aucune observation.

*

en Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013', *Doc. parl.*, Parl. Fl., 2013-2014, 2455/1, pp. 37 et 38, observation 3.2.

⁷ La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans l'avis n° 63.033/4 donné le 26 mars 2018 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, fait à Manille le 7 août 2017.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 6, §§ 1 en 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 ‘houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ verleent de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een advies in de aangelegenheden die onder de bevoegdheden van het Gewest vallen en een weerslag hebben op het economische en sociale leven. Volgens de brief met de adviesaanvraag is dat advies gevraagd, maar nog niet overgezonden.

De steller van het voorontwerp dient erop toe te zien dat dit vormvereiste naar behoren vervuld wordt.⁸

2. Artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ luidt als volgt:

“Elke minister en staatssecretaris evalueert elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten vanuit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap dan geeft de minister of staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.”

Het voorliggende dossier bevat echter geen dergelijke evaluatie.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dit verplichte voorafgaande vormvereiste vervuld wordt.

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

⁸ Zie in die zin advies 61.239/VR 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, *Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. A-544/1; advies 62.884/4, op 21 februari 2018 gegeven over een voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met: de Samenwerkingsovereenkomst inzake Partnerschap en Ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds, gedaan te München op 18 februari 2017.

ONDERZOEK VAN DE KADEROVEREENKOMST

In advies 62.626/VR, op 22 januari 2018 gegeven over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Australië, anderzijds, ondertekend te Manila op 7 augustus 2017’, hebben de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving het volgende gesteld:

“STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot het verlenen van instemming met de kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Australië, anderzijds, ondertekend te Manila op 7 augustus 2017 (hierna: de kaderovereenkomst).

Die kaderovereenkomst regelt de samenwerking tussen, enerzijds, de Europese Unie en haar lidstaten en, anderzijds, Australië. Ze bevat voornamelijk kaderbepalingen, die nader moeten worden uitgewerkt en die betrekking hebben op politieke dialoog en samenwerking inzake buitenlands beleid en veiligheidskwesties (titel II van de kaderovereenkomst), samenwerking inzake mondiale ontwikkeling en humanitaire hulp (titel III), samenwerking inzake economische en handelsaangelegenheden (titel IV), samenwerking inzake justitie, vrijheid en veiligheid (titel V), samenwerking op het gebied van onderzoek, innovatie en informatiemaatschappij (titel VI), samenwerking op het gebied van onderwijs en cultuur (titel VII) en samenwerking op het gebied van duurzame ontwikkeling, energie en vervoer (titel VIII).

De verdragspartijen kunnen de kaderovereenkomst aanvullen door specifieke overeenkomsten te sluiten op alle samenwerkingsgebieden die binnen het toepassingsgebied van de kaderovereenkomst vallen (artikel 55 van de kaderovereenkomst).

BEVOEGDHEID

3. De kaderovereenkomst is door de Werkgroep Gemengde Verdragen op 8 mei 2015 terecht als een gemengd verdrag aangemerkt, waarmee zowel de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, als de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie moeten instemmen.⁹

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

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

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

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

⁹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Hetgeen werd bevestigd door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (zie de brieven van 21 september 2015 van de voorzitter van de ICCB).

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. 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.¹⁰

(...)

ONDERZOEK VAN DE KADEROVEREENKOMST

6.1. De partijen bij de kaderovereenkomst verbinden zich tot samenwerking op verschillende domeinen, waarbij vaak de afspraak om verdere stappen te ondernemen tot bekrachtiging en tenuitvoerlegging van multilaterale verdragen over de betrokken aangelegenheid, de vertrekbasis vormt voor die samenwerking. Hoewel België voor verschillende door de kaderovereenkomst geviseerde aangelegenheden reeds partij is bij die multilaterale verdragen, is dat niet steeds het geval.

Door de instemming met de kaderovereenkomst verbindt België zich er derhalve toe de nodige inspanningen te doen voor de ondertekening, bekrachtiging, tenuitvoerlegging en naleving van een aantal verdragen.

6.2. Zo engageren de partijen zich in artikel 6, lid 3, a), van de kaderovereenkomst om ‘alle noodzakelijke maatregelen te nemen, gericht op ondertekening of bekrachtiging van, of toetreding tot alle relevante internationale instrumenten’ inzake de strijd tegen de verspreiding van massavernietigingswapens en de overbrengingsmiddelen. België heeft de ‘Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons’, aangenomen te New York op 7 juli 2017, evenwel niet ondertekend.

Het gevolg zal zijn dat door partij te worden bij de thans voorliggende kaderovereenkomst België zich ertoe verbindt om alsnog alle noodzakelijke maatregelen te nemen om partij te worden bij de ‘Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons’.

6.3. Ook rijst in het licht van het engagement in artikel 8, lid 2, a), van de kaderovereenkomst om ‘stappen te blijven zetten om het Statuut van Rome uit te voeren en de ratificatie en tenuitvoerlegging van verwante instrumenten te overwegen’ de vraag naar de bekrachtiging door België van het ‘Amendement to article 124 of the Rome Statute of the International Criminal Court’, gedaan te Den Haag op 26 november 2015. De gemachtigde verklaarde dat de procedure voor de instemming en bekrachtiging van dit amendement spoedig zal worden opgestart:

‘Het voorontwerp van wet houdende instemming met het amendement op artikel 124 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof en de Memorie van toelichting bij dit voorontwerp werden door de ‘Werkgroep Wetgeving’ van de Interministeriële Commissie voor humanitaire recht (ICHR) voorbereid. Het administratieve instemmingsdossier wordt door de technisch bevoegde dienst van de Fod Buitenlandse Zaken, de Directie Internationaal Publiek Recht, vervolledigd zodat de parlementaire procedure kan ingeleid worden.’

¹⁰ 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’).

7. De artikelen 3 en 56 van de kaderovereenkomst voorzien in een politieke dialoog tussen de partijen, waaronder naast overleg, vergaderingen en bezoeken op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders, ook overleg, vergaderingen, bezoeken of uitwisselingen op parlementair, ministerieel en ambtelijk niveau, respectievelijk in de oprichting van een Gemengde Commissie, waarin overleg wordt gepleegd om de uitvoering van de kaderovereenkomst te vergemakkelijken, de algemene doelstellingen ervan te bevorderen, en de algemene samenhang van de betrekkingen tussen de Europese Unie en Australië te garanderen.

Gelet op het gemengde karakter van de kaderovereenkomst kunnen die mechanismen van overleg 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 wanneer die mechanismen worden toegepast.

Met betrekking tot organen die zijn opgericht bij of krachtens een samenwerkingsovereenkomst gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten, in dat geval in de vorm van een Gemengd Comité, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 53.978/VR van 7 november 2013 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 1994¹¹ 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 die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren,¹² die in de Belgische bevoegdheidsverdeling vervolgens ook behoren tot de (exclusieve) bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.

¹¹ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Voetnoot 2 van het aangehaalde 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’.

¹² Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Zie artikel 62 van de kaderovereenkomst.

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 regeringen.¹³

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. 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 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 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."

Dezelfde opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor het voorliggende voorontwerp van ordonnantie.¹⁴

¹³ Voetnoot 7 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', *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 37-38, opmerking 3.2.

¹⁴ De afdeling Wetgeving heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in advies 63.033/4, op 26 maart 2018 gegeven over een voorontwerp van wet houdende instemming met de Kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Australië, anderzijds, gedaan te Manilla op 7 augustus 2017.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSORDONNANTIE

Het voorontwerp van ordonnantie geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET