CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.237/4
du 25 février 2019

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune 'portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 65.237/4
van 25 februari 2019

over

een voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 'houdende instemming met de Strategische Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Japan, anderzijds, gedaan te Tokio op 17 juli 2018'

‡LW-BCDTMDCEH-GFCDHPX‡

Le 22 janvier 2019, 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 stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 février 2019. 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 Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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 25 février 2019.

*

Op 22 januari 2019 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 Strategische Partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Japan, anderzijds, gedaan te Tokio op 17 juli 2018'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 25 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd 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 25 februari 2019.

*

‡LW-BCDTMDCEH-GFCDHPX‡

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

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance de la de la Commission communautaire commune soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018 (ci-après : l'accord).

Cet accord règle la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part. Il comporte essentiellement des dispositions-cadre qui doivent être ultérieurement complétées et qui ont trait au dialogue politique et à la coopération dans différents domaines.

Un comité mixte, institué par l'article 42, paragraphe 1er, de l'accord, peut élargir la coopération à « des domaines de coopération ne figurant pas dans le présent accord, pour autant qu'ils soient compatibles avec les objectifs du présent accord » (article 42, paragraphe 2, c), de l'accord).

FORMALITÉ PRÉALABLE

2. L'article 4, § 3, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 23 décembre 2016 'portant intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune' dispose :

> « Chaque Membre du Collège évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de *handistreaming*, en concertation avec le coordinateur de l'Administration concernée par ledit projet d'acte. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le Membre du Collège l'expose dans une note au Collège et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

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

‡LW-BCDTMDCEH-GFCDHPX‡

Or, il ne ressort pas du dossier que cette formalité a été accomplie.

L'auteur de l'avant-projet veillera au bon accomplissement de celle-ci.

COMPÉTENCE

3. Le 2 mai 2018, le groupe de travail traités mixtes a, à juste titre, considéré l'accord comme un traité 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 [1].

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

> « Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
>
> Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.
>
> Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt ».

Ces formulations doivent s'entendre comme engageant également la Commission communautaire française 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. 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].

EXAMEN DE L'ACCORD

5. L'article 42, paragraphe 1er, de l'accord institue un comité mixte, composé de représentants des parties.

[1] Ce qui a été confirmé par la Conférence interministérielle de la politique étrangère (voir la lettre du 30 juillet 2018 du président de la CIPE).

[2] Pour sa part, la Commission communautaire commune ne doit pas être explicitement mentionnée, étant donné qu'elle n'a que des compétences limitées sur le plan international et qu'elle n'est notamment pas compétente pour conclure des traités (voir l'article 135 de la Constitution, l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' et l'article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles').

‡LW-BCDTMDCEH-GFCDHPX‡

Ce comité mixte est chargé :

« a) de coordonner le partenariat global reposant sur le présent accord ;

b) de demander, s'il y a lieu, des informations aux comités et autres organismes établis en vertu d'autres accords ou arrangements entre les parties et de procéder à des échanges de vues sur les questions présentant un intérêt commun ;

c) de décider d'ajouter des domaines de coopération ne figurant pas dans le présent accord, pour autant qu'ils soient compatibles avec les objectifs du présent accord ;

d) de veiller au bon fonctionnement et à la bonne application du présent accord ;

e) de s'efforcer de résoudre tout différend découlant de l'interprétation, de l'application ou de la mise en œuvre du présent accord ;

f) de servir d'enceinte pour expliquer toute modification utile de politiques, programmes ou compétences concernant le présent accord ; et

g) de formuler des recommandations, d'adopter des décisions, s'il y a lieu, et de faciliter certains aspects spécifiques de la coopération en se fondant sur le présent accord » (article 42, paragraphe 2, de l'accord).

L'accord prévoit en outre que le comité mixte se réunit généralement une fois par an, qu'il est composé de représentants des parties, qu'il adopte ses décisions par consensus et adopte son règlement intérieur (article 42, paragraphes 1er, 3, 4 et 5).

6. Compte tenu du caractère mixte de l'accord, les matières abordées au sein du comité mixte 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 la prise de décision au sein du comité mixte.

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 relevé, dans son avis n° 53.978/VR du 7 novembre 2013, 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 aout 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 [3] ne procurent pas de base juridique suffisante à pareilles représentation et prise de position, en ce qu'ils ne portent

[3] *Note de bas de page n° 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-BCDTMDCEH-GFCDHPX‡

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 [4], 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 aout 1980 » [5].

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 convient toutefois d'observer que les décisions prises dans les matières relevant de la compétence des États membres ne sont pas prises, d'un 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 peut-être plutôt exceptionnel dans la pratique, il n'est pas exclu que des États membres, dans des matières relevant de leur compétence, adoptent 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 aout 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'en étendre le champ d'application en ce sens.

7. L'article 42, paragraphe 2, c), de l'accord prévoit que le comité mixte peut décider « d'ajouter des domaines de coopération ne figurant pas dans le présent accord, pour autant qu'ils soient compatibles avec les objectifs du présent accord ».

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

[5] Avis n° 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, en Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013', observation n° 3.2, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 37 et 38, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53978.pdf.

‡LW-BCDTMDCEH-GFCDHPX‡

Dans la mesure où une telle décision conduirait à élargir le champ d'application de l'accord, cette décision devra faire l'objet d'un assentiment par les parlements compétents, conformément à l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution, à défaut de quoi elle ne pourra pas produire d'effet dans l'ordre juridique belge. Compte tenu du caractère ouvert de l'article 42, paragraphe 2, c), de l'accord, il n'est pas possible pour l'Assemblée réunie de donner dès-à-présent son assentiment à un tel élargissement.

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

8. L'exposé des motifs fait état d'une déclaration unilatérale déposée par la Belgique à l'occasion de la conclusion (lire : la signature) de l'accord. Interrogé dans le cadre d'un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande portant assentiment au même accord et sur lequel la section de législation a donné le 23 janvier 2019 l'avis n° 64.920/VR [6], le délégué a communiqué à la section de législation le texte de la déclaration et apporté la clarification suivante :

> « Deze verklaring is een intern document dat enkel gericht is aan de EU instellingen en de andere EU lidstaten ».

Il ne s'agit donc pas d'une déclaration relative à l'accord, mais d'une déclaration faite par la Belgique dans le cadre du Conseil de l'Union européenne. Cette précision gagnerait à être reprise dans l'exposé des motifs. Une telle déclaration ne doit pas faire l'objet d'un assentiment par l'Assemblée réunie.

*

[6] *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1871/1, pp. 17 à 23, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64920.pdf.

‡LW-BCDTMDCEH-GFCDHPX‡

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.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijk Gemeenschapscommissie strekt tot het verlenen van instemming met de strategische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Japan, anderzijds, ondertekend te Tokio op 17 juli 2018 (hierna: de overeenkomst).

Die overeenkomst regelt de samenwerking tussen enerzijds de Europese Unie en haar lidstaten en anderzijds Japan. Ze bevat voornamelijk kaderbepalingen die later moeten worden aangevuld en die verband houden met de beleidsdialoog en de samenwerking op verschillende terreinen.

Een gemengd comité, ingesteld bij artikel 42, lid 1, van de overeenkomst, kan de samenwerking uitbreiden "tot verdere terreinen die niet in deze overeenkomst zijn vermeld, op voorwaarde dat zij in overeenstemming zijn met de doelstellingen van deze overeenkomst" (artikel 42, lid 2, c), van de overeenkomst).

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

2. Artikel 4, § 3, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 23 december 2016 'houdende integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie' luidt als volgt:

> "Elk Collegelid evalueert elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten vanuit het oogpunt van handistreaming, in overleg met de coördinator van de Administratie waarop het ontwerp van akte betrekking heeft. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap, dan geeft het Collegelid dat aan in een nota aan het College en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt".

Uit het dossier blijkt echter niet dat aan dat vormvereiste is voldaan.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dat vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

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

‡LW-BCDTMDCEH-GFCDHPX‡

BEVOEGDHEID

3. De kaderovereenkomst is door de Werkgroep Gemengde Verdragen op 2 mei 2018 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.[1]

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-Hauptstad".

Die 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.[2]

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

5. Bij artikel 42, lid 1, van de overeenkomst wordt een gemengd comité ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de partijen.

[1] Wat werd bevestigd door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (zie de brief van 30 juli 2018 van de voorzitter van de ICCB).

[2] 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-BCDTMDCEH-GFCDHPX‡

Dat gemengd comité

"a) coördineert het algemene partnerschap dat op deze overeenkomst is gebaseerd;

b) verzoekt waar nodig om informatie aan comités of andere organen die bij andere overeenkomsten of regelingen tussen de partijen zijn ingesteld, en wisselt standpunten uit over kwesties van gemeenschappelijk belang;

c) besluit tot uitbreiding van de samenwerking tot verdere terreinen die niet in deze overeenkomst zijn vermeld, op voorwaarde dat zij in overeenstemming zijn met de doelstellingen van deze overeenkomst;

d) zorgt voor de goede werking en doeltreffende uitvoering van deze overeenkomst;

e) streeft naar de beslechting van geschillen die zich ten aanzien van de uitvoering of toepassing van deze overeenkomst voordoen;

f) is een forum om de desbetreffende wijzigingen op het vlak de beleidslijnen, programma's of bevoegdheden die betrekking hebben op deze overeenkomst, uiteen te zetten; alsmede

g) doet aanbevelingen en stelt in voorkomend geval besluiten vast, en faciliteert specifieke aspecten van de samenwerking op basis van deze overeenkomst" (artikel 42, lid 2, van de overeenkomst).

Voorts bepaalt de overeenkomst dat het gemengd comité gewoonlijk eenmaal per jaar bijeenkomt, dat het bestaat uit vertegenwoordigers van de partijen, dat het zijn besluiten met eenparigheid van stemmen neemt en zijn reglement van orde vaststelt (artikel 42, leden 1, 3, 4 en 5).

6. Gelet op het gemengde karakter van de overeenkomst, kunnen in het gemengd comité ook aangelegenheden aan bod komen die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten vallen, zodat bijzondere afspraken zullen moeten worden gemaakt over de vertegenwoordiging en de besluitvorming in het gemengd comité.

Wat betreft de organen die worden opgericht bij of krachtens een samenwerkingsakkoord gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten, *in casu* in de vorm van een gemengd comité, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar 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.

‡LW-BCDTMDCEH-GFCDHPX‡

De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994[3] 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[4], 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."[5]

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 voorafgaande coördinatie van de Belgische standpuntbepaling 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 het 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, 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 '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.

---

[3] *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'.

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

[5] Advies 53.978/VR, op 7 november 2013 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot 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', opmerking 3.2, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 37-38, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53978.pdf.

‡LW-BCDTMDCEH-GFCDHPX‡

7. Artikel 42, lid 2, c), van de overeenkomst stelt dat het gemengd comité kan besluiten "tot uitbreiding van de samenwerking tot verdere terreinen die niet in deze overeenkomst zijn vermeld, op voorwaarde dat zij in overeenstemming zijn met de doelstellingen van deze overeenkomst".

In zoverre een dergelijke beslissing ertoe zou leiden dat het toepassingsgebied van de overeenkomst wordt uitgebreid, moet ze overeenkomstig artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet de instemming van de bevoegde parlementen krijgen. Anders kan ze geen uitwerking hebben in de Belgische rechtsorde. Gelet op het open karakter van artikel 42, lid 2, c), van de overeenkomst, is het voor de Verenigde Vergadering momenteel onmogelijk instemming te verlenen aan een dergelijke uitbreiding.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSORDONNANTIE

8. In de memorie van toelichting wordt gewag gemaakt van een unilaterale verklaring, door België afgelegd bij het sluiten (lees: de ondertekening) van de overeenkomst. Naar aanleiding van een vraag in het kader van een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest houdende instemming met dezelfde overeenkomst en waarover de afdeling Wetgeving op 23 januari 2019 advies 64.920/VR heeft gegeven,[6] heeft de gemachtigde aan de afdeling Wetgeving de tekst van de verklaring alsook de volgende verduidelijking bezorgd:

> "Deze verklaring is een intern document dat enkel gericht is aan de EU instellingen en de andere EU lidstaten".

Het gaat dus niet om een verklaring betreffende de overeenkomst maar om een verklaring van België in het kader van de Raad van de Europese Unie. Die precisering zou in de memorie van toelichting moeten worden opgenomen. Een dergelijke verklaring mag niet ter instemming aan de Verenigde Vergadering worden voorgelegd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER	LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER
Charles-Henri VAN HOVE	Martine BAGUET

[6] *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1871/1, 17-23, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64920.pdf.

‡LW-BCDTMDCEH-GFCDHPX‡