



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.752/1/V
van 10 augustus 2020

over

een voorontwerp van ordonnantie
‘houdende instemming met
De Handelsovereenkomst tussen de
Europese Unie en haar lidstaten,
enerzijds, en Colombia en Peru,
anderzijds, ondertekend in Brussel
op 26 juni 2012;

Het Toetredingsprotocol van
Ecuador tot de
Handelsovereenkomst tussen de
Europese Unie en haar lidstaten,
enerzijds, en Colombia en Peru,
anderzijds, gedaan te Brussel op
11 november 2016’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 67.752/1/V
du 10 août 2020

sur

un avant-projet d’ordonnance
‘portant assentiment à
L’Accord commercial entre
l’Union européenne et ses Etats
membres, d’une part, et la
Colombie et le Pérou, d’autre part,
signé à Bruxelles le 26 juin 2012 ;

Le Protocole d’adhésion a
l’Accord commercial entre l’Union
européenne et ses Etats membres,
d’une part, et la Colombie et le
Pérou, d’autre part, en vue de tenir
compte de l’adhésion de
l’Equateur, fait à Bruxelles le
11 novembre 2016’

Op 8 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van zestig dagen, een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met

De Handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds, ondertekend in Brussel op 26 juni 2012;

Het Toetredingsprotocol van Ecuador tot de Handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds, gedaan te Brussel op 11 november 2016'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 23 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Roger STEVENS, eerste voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT, kamervoorzitter, Chantal BAMPs, staatsraad, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 augustus 2020.

*

Le 8 juillet 2020, 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, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à

L'Accord commercial entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, signé à Bruxelles le 26 juin 2012 ;

Le Protocole d'adhésion a l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, en vue de tenir compte de l'adhésion de l'Equateur, fait à Bruxelles le 11 novembre 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 23 juillet 2020. La chambre était composée de Roger STEVENS, premier président du Conseil d'État, Jo BAERT, président de chambre, Chantal BAMPS, conseiller d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2020.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot instemming met de handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds, ondertekend in Brussel op 26 juni 2012 (hierna: Handelsovereenkomst) en met het protocol betreffende de toetreding van Ecuador tot de Handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds, ondertekend te Brussel op 11 november 2016 (hierna: Toetredingsprotocol).

ONDERZOEK VAN DE HANDELSONDEREENKOMST EN HET TOETREDINGS-PROTOCOL

3.1. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft de Handelsovereenkomst reeds onderzocht. Dit heeft aanleiding gegeven tot advies 53.600/VR/V.²

Het thans om advies voorgelegde voorontwerp geeft geen aanleiding tot andere opmerkingen.

3.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft eveneens het Toetredingsprotocol reeds onderzocht, hetgeen heeft geleid tot advies 61.112/VR.³

Het thans voor advies voorgelegde voorontwerp noopt evenmin tot nieuwe opmerkingen.

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

² Adv.RvS 53.600/VR/V van 8 augustus 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 23 september 2013 ‘zur Zustimmung zu dem Handelsübereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits, geschehen zu Brüssel am 26. Juni 2012’, *Parl.St.* D.Parl. 2012-13, nr. 189/1.

³ Adv.RvS 61.112/VR van 25 april 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 7 juli 2017 ‘houdende instemming met het protocol, ondertekend te Brussel op 11 november 2016, betreffende de toetreding van Ecuador tot de handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds, ondertekend in Brussel op 26 juni 2012’ *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1179/1.

ONDERZOEK VAN DE INSTEMMINGSORDONNANTIE

VORMVEREISTEN

4. Artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 ‘houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ schrijft het advies van die Economische en Sociale Raad voor, voor alle voorontwerpen van ordonnantie die betrekking hebben op de in artikel 6, § 1, van die ordonnantie bedoelde materies, waaronder de aangelegenheden “die onder de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen en een weerslag hebben op het economisch en sociaal leven”.

Handelsovereenkomsten hebben evident een impact op het economische leven.

Aangezien de ordonnantie geen uitzondering maakt voor voorontwerpen waarmee wordt ingestemd met internationale akkoorden, moet het advies van de Economische en Sociale Raad bijgevolg nog worden ingewonnen.⁴

ANTICIPATIEVE INSTEMMING

5.1. In artikel 2, 2°, van het voorontwerp wordt – in lijn met wat door de Raad van State, afdeling Wetgeving, werd geadviseerd in advies 53.600/VR/V – anticipatieve instemming gegeven met toekomstige wijzigingen aan de Handelsovereenkomst op basis van de artikelen 13, lid 2, g), 89, 209 en 210 van de Handelsovereenkomst.

Het voorgaande neemt evenwel niet weg dat op grond van de artikelen 13, lid 2, g), 89, 209 en 210 van de Handelsovereenkomst wijzigingen kunnen worden aangenomen waarmee het Parlement het eventueel niet eens is.

Om het Parlement de mogelijkheid te bieden om dat aan de Regering duidelijk te maken, verdient het aanbeveling dat het voorontwerp wordt aangevuld met een bepaling waarin wordt voorzien in de verplichting voor de Regering om elke door het Handelscomité voorgenomen wijziging van de bijlagen binnen een bepaalde termijn aan het Parlement mee te delen.⁵

⁴ Zie ook adv.RvS 57.922/1/V van 11 augustus 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 18 februari 2016 ‘houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de deelname van de Republiek Kroatië aan de Europese Economische Ruimte, de Slotakte en de drie daarmee verband houdende overeenkomsten, gedaan te Brussel op 11 april 2014 en op 5 november 2014’, opmerking 2, *Parl.St.* Br.Parl. 2015-16, nr. A-233/1, 6; zie al eerder, adv.RvS 38.805/2/V van 17 augustus 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 30 maart 2006 ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie, enerzijds, en de Republiek Nicaragua, anderzijds, inzake de wederzijdse bevordering en bescherming van investeringen, ondertekend te Luxemburg op 27 mei 2005’, *Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-183/1, 5.

⁵ Voor de formulering hiervan kan inspiratie worden gezocht in bv. de artikelen 3 en 4 van de wet van 29 februari 2016 ‘houdende instemming met het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, en met de bijlage, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010’, de artikelen 3 en 4 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010’ en de artikelen 3 en 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest

5.2. Het gegeven dat het Parlement op stilzwijgende wijze voorwaardelijk met een wijziging heeft ingestemd, laat niet toe af te wijken van de verplichting die voortvloeit uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’ om die wijziging in het Belgisch Staatsblad bekend te maken opdat ze uitwerking zou hebben in het interne recht, voor zover die wijzigingen niet tijdig en in alle landstalen worden bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie.⁶

*

van 25 april 2014 ‘houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013’.

⁶ De besluiten van organen die worden opgericht bij internationale akkoorden tussen de Europese Unie en derde landen vallen immers formeel buiten het toepassingsgebied van artikel 297 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; het hangt van een beslissing van de Raad af of ze in het Publicatieblad worden bekendgemaakt (artikel 17, lid 5, van het Reglement van Orde van de Europese Raad). Niet-gepubliceerde unilaterale handelingen kunnen echter toch aan particulieren worden tegengeworpen indien ze er op basis van nationale maatregelen kennis van hadden of indien ze krachtens nationale voorschriften inzake bekendmaking aan de betrokken rechtssubjecten kunnen worden tegengeworpen. Zie K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Intersentia, 2017, 585-586, punten 31-32; HvJ 29 oktober 2009, *Rakvere Lihakombinaat*, C-140/08, punten 33-34, ECLI:EU:C:2009:667; HvJ 4 juni 2009, *Balbiino*, C-560/07, ECLI:EU:C:2009:341; HvJ 20 mei 2003, *Ravil*, C-469/00, ECLI:EU:C:2003:295, punten 101-103.

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

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, signé à Bruxelles le 26 juin 2012 (ci-après : l'Accord commercial) et au protocole d'adhésion de l'Équateur à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, signé à Bruxelles le 11 novembre 2016 (ci-après : le Protocole d'adhésion).

EXAMEN DE L'ACCORD COMMERCIAL ET DU PROTOCOLE D'ADHÉSION

3.1. Le Conseil d'État, section de législation, a déjà examiné l'Accord commercial. Cet examen a donné lieu à l'avis 53.600/VR/V ².

L'avant-projet actuellement soumis pour avis n'appelle pas d'autre observation.

3.2. Le Conseil d'État, section de législation, a également déjà examiné le Protocole d'adhésion dans le cadre de ce qui est devenu l'avis 61.112/VR ³.

L'avant-projet actuellement soumis pour avis n'appelle pas non plus de nouvelle observation.

EXAMEN DE L'ORDONNANCE D'ASSENTIMENT

FORMALITÉS

4. L'article 6, § 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale' prescrit l'avis de ce Conseil, sur tous

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

² Avis C.E. 53.600/VR/V du 8 août 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 23 septembre 2013 'zur Zustimmung zu dem Handelsübereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits, geschehen zu Brüssel am 26. Juni 2012', *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2012-13, n° 189/1.

³ Avis C.E. 61.112/VR du 25 avril 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 7 juillet 2017 'houdende instemming met het protocol, ondertekend te Brussel op 11 november 2016, betreffende de toetreding van Ecuador tot de handelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Colombia en Peru, anderzijds, ondertekend in Brussel op 26 juni 201', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-17, n° 1179/1.

les avant-projets d'ordonnance portant sur des matières visées à l'article 6, § 1^{er}, parmi lesquelles celles « relevant de la compétence de la Région et ayant une incidence sur sa vie économique et sociale ».

Les accords commerciaux ont à l'évidence une incidence sur la vie économique.

L'ordonnance ne faisant pas d'exception pour les avant-projets portant assentiment à des accords internationaux, il convient en conséquence de recueillir l'avis du Conseil économique et social ⁴.

ASSENTIMENT ANTICIPÉ

5.1. L'article 2, 2°, de l'avant-projet porte assentiment par anticipation – conformément à ce qu'a préconisé le Conseil d'État, section de législation, dans son avis 53.600/VR/V – à de futures modifications à l'Accord commercial sur la base des articles 13, paragraphe 2, g), 89, 209 et 210 de l'Accord commercial.

Il n'en demeure cependant pas moins que sur la base des articles 13, paragraphe 2, g), 89, 209 et 210 de l'Accord commercial, des modifications qui peuvent ne pas emporter l'adhésion du Parlement, peuvent être adoptées.

Afin de permettre au Parlement de le préciser au Gouvernement, il est recommandé de compléter l'avant-projet par une disposition instaurant une obligation pour le Gouvernement de communiquer, dans un délai déterminé, au Parlement toute modification envisagée des annexes par le comité « Commerce » ⁵.

5.2. Le fait que le Parlement a donné son assentiment d'une manière conditionnelle, implicite, à une modification, ne permet pas de déroger à l'obligation de la publier au Moniteur belge pour qu'elle puisse produire ses effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes

⁴ Voir également l'avis C.E. 57.922/1/V du 11 août 2015 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 18 février 2016 'portant assentiment à l'Accord relatif à la participation de la République de Croatie à l'Espace économique européen, à l'Acte final et aux trois accords y afférents, faits à Bruxelles le 11 avril 2014 et le 5 novembre 2014', observation 2, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.Cap., 2015-16, n° A-233/1, p. 6 ; voir antérieurement déjà, l'avis C.E. 38.805/2/V du 17 août 2005 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 30 mars 2006 'portant assentiment à l'Accord entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise, d'une part, et la République du Nicaragua, d'autre part, concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements, fait à Luxembourg le 27 mai 2005', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-05, n° A-183/1, p. 5.

⁵ Pour la formulation, on peut par exemple s'inspirer des articles 3 et 4 de la loi du 29 février 2016 'portant assentiment au Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, et à l'annexe, faits à Nagoya le 29 octobre 2010', des articles 3 et 4 du décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 4 avril 2014 'portant assentiment au Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, fait à Nagoya le 15 octobre 2010' et des articles 3 et 4 du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 'houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013'.

légaux et réglementaires', pour autant que lesdites modifications ne sont pas publiées dans les délais et dans toutes les langues nationales au Journal officiel de l'Union européenne ⁶.

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Roger STEVENS

⁶ En effet, les décisions des organes créés par des accords internationaux entre l'Union européenne et des pays tiers, tombent formellement en dehors du champ d'application de l'article 297 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; leur publication au Journal officiel dépendra d'une décision du Conseil (article 17, paragraphe 5, du Règlement intérieur du Conseil européen). Toutefois, des actes unilatéraux non publiés sont malgré tout opposables aux particuliers si ces derniers en avaient connaissance sur la base de mesures nationales ou si lesdits actes sont opposables aux sujets de droit concernés en vertu de prescriptions nationales en matière de publicité. Voir K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Intersentia, 2017, pp. 585-586, points 31-32 ; C.J., 29 octobre 2009, *Rakvere Lihakombinaat*, C-140/08, points 33-34, ECLI:EU:C:2009:667 ; C.J., 4 juin 2009, *Balbiino*, C-560/07, ECLI:EU:C:2009:341 ; C.J., 20 mai 2003, *Ravil*, C-469/00, ECLI:EU:C:2003:295, points 101-103.