



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.968/17
du 30 mars 2026

advies 78.968/17
van 30 maart 2026

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord-cadre
de partenariat et de
coopération entre l'Union
européenne et ses États
membres, d'une part, et le
gouvernement de la Malaisie,
d'autre part, fait à Bruxelles
le 14 décembre 2022'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Kaderovereenkomst inzake
een partnerschap en
samenwerking tussen de
Europese Unie en haar
Lidstaten, enerzijds, en de
regering van Maleisië,
anderzijds, gedaan te Brussel
op 14 december 2022'

Le 27 février 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et de la Coopération au développement à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le gouvernement de la Malaisie, d'autre part, fait à Bruxelles le 14 décembre 2022'.

L'avant-projet a été examiné par la dix-septième chambre le 30 mars 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Luc DONNAY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mars 2026.

*

Op 27 februari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de regering van Maleisië, anderzijds, gedaan te Brussel op 14 december 2022'.

Het voorontwerp is door de zeventiende kamer onderzocht op 30 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Luc DONNAY, kamervoorzitter, Laurence VANCRAVEBECK en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 maart 2026.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'ACCORD-CADRE DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION ENTRE
L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES, D'UNE PART, ET LE GOUVERNEMENT
DE LA MALAISIE, D'AUTRE PART, FAIT À BRUXELLES LE 14 DÉCEMBRE 2022

1. Conformément à l'article 7, paragraphe 2, a), de l'Accord, les parties conviennent de coopérer et de contribuer au renforcement des régimes internationaux en matière de non-prolifération et de désarmement en prenant des mesures en vue, selon le cas, de signer tous les autres instruments internationaux pertinents concernant les armes de destruction massive, de les ratifier ou d'y adhérer, et de les mettre pleinement en œuvre, ainsi qu'en encourageant l'adhésion universelle à ces instruments. 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, la Belgique s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de devenir partie au « Traité sur l'interdiction des armes nucléaires » ¹⁻².

2. Selon l'article 9 de l'Accord, les parties font preuve de modération dans le dialogue lors de l'examen de questions d'intérêt commun, promeuvent, le cas échéant, la valeur de modération dans les enceintes régionales et internationales et coopèrent en vue de promouvoir la modération, notamment en facilitant et en soutenant des activités à cet effet, ainsi qu'en procédant à des échanges de bonnes pratiques, d'informations et d'expériences.

La section de législation n'aperçoit pas clairement la portée de cette disposition ni le sens que l'autorité fédérale entend lui donner. Il faudrait à tout le moins préciser ce point dans l'exposé des motifs.

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

¹ Invité à fournir des précisions à ce sujet dans le cadre de l'examen de la demande d'avis 73.323/VR, le délégué a répondu en ces termes : « Dit behoort tot de bevoegdheden van de federale overheid. Uit navraag bij de federale collega's kunnen we het volgende meedelen: België engageert zich op dit moment niet om maatregelen te nemen om partij te worden van TPNW ». Cette déclaration se heurte à l'engagement qui serait pris au nom du Royaume de Belgique en devenant partie à ce traité. L'article 3 de l'Accord est d'ailleurs désigné comme un élément essentiel de l'Accord et son non-respect peut donner lieu à des mesures appropriées conformément à l'article 55 de l'Accord. Pareilles mesures appropriées peuvent entraîner la suspension totale ou partielle de l'Accord, ou d'un autre accord spécifique, également dans des matières relevant de la compétence des entités fédérées. Il reste dès lors préférable que le Royaume de Belgique réfléchisse sérieusement à sa position à cet égard et l'auteur de l'avant-projet serait bien avisé de justifier celle-ci dans l'exposé des motifs.

² Une observation similaire a été formulée dans l'avis 73.323/VR donné le 3 mai 2023 sur un avant-projet devenu le décret (Communauté et Région flamandes) du 22 décembre 2023 portant assentiment au même Accord, ainsi que dans l'avis 75.959/4 donné le 24 avril 2024 sur un avant-projet devenu le décret (Communauté germanophone) du 20 octobre 2025 portant notamment assentiment au même Accord. Il en va de même pour les observations qui suivent.

3. L'article 48, paragraphe 2, de l'Accord prévoit que l'Office européen de lutte antifraude et les autorités malaisiennes peuvent convenir d'une coopération plus poussée dans le domaine de la lutte contre la fraude. Dans le cadre de l'examen de la demande d'avis 73.323/VR, le délégué a été invité à préciser la nature de cette coopération plus poussée. Il a « transmis la demande au service compétent », laquelle est restée sans réponse. Si cette coopération excède les arrangements administratifs avec les autorités compétentes des pays tiers au sens de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 'relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil' et se concrétise dans un accord, le Conseil d'État, section de législation, rappelle que selon la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, la signature d'un tel accord sans l'autorisation préalable du Conseil de l'Union européenne viole le principe d'attribution des compétences visé à l'article 13, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, ainsi que le principe de l'équilibre institutionnel ³.

4.1. L'article 50, paragraphe 1, de l'Accord institue un comité mixte, composé de hauts représentants des parties de rang approprié, chargé des tâches suivantes :

- « a) veiller au bon fonctionnement et à la mise en œuvre correcte du présent accord ;
- b) définir les priorités au regard des objectifs du présent accord ;
- c) formuler des recommandations pour promouvoir les objectifs du présent accord ;
- d) régler, le cas échéant, tout différend ou toute divergence de vues concernant l'interprétation, la mise en œuvre ou l'application du présent accord, conformément à l'article 53 ;
- e) examiner toutes les informations présentées par l'une des Parties concernant la non-exécution des obligations prescrites par le présent accord, et organiser des consultations avec l'autre Partie afin de trouver une solution amiable et mutuellement acceptable pour les Parties, conformément à l'article 53 ;
- f) surveiller la mise en œuvre de tout accord spécifique tel qu'il est visé à l'article 52, paragraphe 2 ».

Le comité mixte peut créer des groupes de travail spécialisés pour l'assister dans l'accomplissement de ses tâches (article 50, paragraphe 3). Il adopte son propre règlement intérieur (article 50, paragraphe 4).

4.2. Au vu du caractère mixte de l'Accord, les matières évoquées au sein du comité mixte peuvent également concerner des matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions, de sorte que des accords particuliers devront être conclus au sujet de la représentation et de la prise de position 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 également sous

³ Voir C.J.U.E., 28 juillet 2016, C-660/13, *Conseil c. Commission*, ECLI:EU:C:2016:616, points 39 à 46.

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 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 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 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 »⁶.

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.

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

⁶ 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, en Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013', observation 3.2, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 37-38.

Il convient toutefois de relever 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 peut-être plutôt exceptionnel dans la pratique, il n'est pas exclu que des États membres, dans des matières relevant de leur compétence, adoptent encore une position nationale au sein des organes institués par un accord de coopération ou en vertu de celui-ci.

Par conséquent, l'absence de règles en la matière, conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', pourrait poser problème. Si un consensus était trouvé entre les autorités compétentes en vue d'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 de 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.

5. Conformément à son article 52, paragraphe 2, l'Accord peut être complété par la conclusion d'accords spécifiques dans tout domaine de coopération relevant de son champ d'application. Il peut se déduire de l'article 57 de l'Accord qu'un tel accord additionnel peut étendre le champ d'application de l'Accord et modifier ce dernier. Aux termes du paragraphe 4 de l'article précité, ces accords, protocoles ou instruments additionnels entrent en vigueur à une date à convenir par les parties et font partie intégrante de l'Accord.

Dans le cadre de l'examen de la demande d'avis 73.323/VR, à la question de savoir si, eu égard à cette disposition, une extension du champ d'application ou une modification de l'Accord peut se faire sans l'assentiment préalable des parlements belges compétents, le délégué a répondu en ces termes :

« De voorliggende overeenkomst kan worden aangevuld of uitgebreid met aanvullende overeenkomsten, protocollen of instrumenten. In die aanvullende overeenkomst, protocol of ander instrument zal vermeld worden hoe het in werking zal kunnen treden. Ook deze aanvullende overeenkomsten of protocollen dienen de geijkte procedure te doorlopen ».

La section de législation peut se rallier à ce point de vue pour autant que les termes « geijkte procedure » (procédure adéquate) s'entendent en ce sens que les accords, protocoles ou instruments additionnels ne produisent leurs effets qu'après avoir reçu l'assentiment des parlements belges compétents conformément à l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution. Eu égard à l'article 190 de la Constitution, les accords, protocoles et instruments additionnels devront être publiés au *Moniteur belge* pour être obligatoires.

6. Sous la signature du Royaume de Belgique, il est indiqué que la signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

La section de législation a déjà relevé à de multiples reprises que 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 ⁷.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi n'appelle aucune observation.

*

⁷ Voir notamment en ce sens l'avis 69.854/2/V donné le 10 août 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 15 décembre 2021 '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', observation 3, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 302/1, pp. 13-14.

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN DE KADEROVEREENKOMST INZAKE EEN PARTNERSCHAP EN
SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN HAAR LIDSTATEN, ENERZIJD, EN DE
REGERING VAN MALEISIË, ANDERZIJD, GEDAAN TE BRUSSEL OP 14 DECEMBER 2022

1. Overeenkomstig artikel 7, lid 2, a), van de overeenkomst komen de partijen overeen om samen te werken en een bijdrage te leveren aan de versterking van internationale regelingen inzake non-proliferatie en ontwapening door maatregelen te nemen die gericht zijn op, naargelang van het geval, ondertekening of ratificatie van of toetreding tot alle andere internationale instrumenten inzake massavernietigingswapens, en op de volledige tenuitvoerlegging daarvan, en door te ijveren voor universele onderschrijving daarvan. 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 overeenkomst, België zich ertoe verbindt om alsnog alle noodzakelijke maatregelen te nemen om partij te worden bij de “Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons”.¹⁻²

2. Luidens artikel 9 van de overeenkomst betrachten de partijen gematigdheid in hun dialogen over vraagstukken van gemeenschappelijk belang, pleiten ze waar passend voor gematigdheid in regionale en internationale fora en werken ze samen om gematigdheid te bevorderen, onder andere door activiteiten daartoe te faciliteren en te ondersteunen en door optimale werkwijzen, informatie en ervaringen uit te wisselen.

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

¹ Toen in het kader van het onderzoek van adviesaanvraag 73.323/VR de gemachtigde daarover om nadere toelichting is gevraagd, heeft hij het volgende geantwoord: “Dit behoort tot de bevoegdheden van de federale overheid. Uit navraag bij de federale collega’s kunnen we het volgende meedelen: België engageert zich op dit moment niet om maatregelen te nemen om partij te worden van TPNW.” Deze verklaring staat op gespannen voet met het engagement dat namens het Koninkrijk België aangegaan zou worden door partij te worden bij deze overeenkomst. Artikel 3 van de overeenkomst is overigens aangemerkt als een essentieel onderdeel van de overeenkomst en zijn niet-naleving kan aanleiding geven tot passende maatregelen overeenkomstig artikel 55 van de overeenkomst. Dergelijke passende maatregelen kunnen aanleiding geven tot een gehele of gedeeltelijke opschorting van de overeenkomst, of van een andere specifieke overeenkomst, ook in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de deelstaten behoren. Het Koninkrijk België overweegt dan ook best grondig zijn positie hieromtrent, en de steller van het voorontwerp doet er goed aan deze te verantwoorden in de memorie van toelichting.

² Een soortgelijke opmerking is gemaakt in advies 73.323/VR van 3 mei 2023 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet (Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest) van 22 december 2023 tot instemming met dezelfde overeenkomst, evenals in advies 75.959/4 van 24 april 2024 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet (Duitstalige Gemeenschap) van 20 oktober 2025 dat onder meer instemming verleent aan dezelfde overeenkomst. Hetzelfde geldt voor de opmerkingen die volgen.

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat de draagwijdte is van die bepaling en evenmin welke invulling de federale overheid eraan wil geven. Dit zou minstens in de memorie van toelichting verduidelijkt moeten worden.

3. Artikel 48, lid 2, van de overeenkomst voorziet in de mogelijkheid dat het Europees Bureau voor fraudebestrijding en de Maleisische autoriteiten overeenkomen om verder samen te werken op het gebied van fraudebestrijding. In het kader van het onderzoek van adviesaanvraag 73.323/VR is aan de gemachtigde gevraagd om de aard van die verdere samenwerking te verduidelijken. De vraag werd door de gemachtigde “doorgespeeld aan de bevoegde dienst”, maar werd niet beantwoord. Indien die samenwerking verder reikt dan administratieve regelingen met de bevoegde autoriteiten in derde landen zoals bedoeld in artikel 14, lid 1, van verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 ‘betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad’ en vorm krijgt in een overeenkomst, herinnert de Raad van State, afdeling Wetgeving, eraan dat blijkens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie het ondertekenen van een dergelijke overeenkomst zonder voorafgaande machtiging van de Raad van de Europese Unie een schending inhoudt van het in artikel 13, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde beginsel van bevoegdheidstoedeling en van het beginsel van het institutionele evenwicht.³

4.1. Artikel 50, lid 1, van de overeenkomst stelt een gemengd comité in dat bestaat uit vertegenwoordigers van de beide partijen op een passend hoog niveau, met als taken:

- “a) zorgen voor de goede werking en uitvoering van de overeenkomst;
- b) prioriteiten vaststellen met betrekking tot de doelstellingen van de overeenkomst;
- c) aanbevelingen doen ter bevordering van de doelstellingen van deze overeenkomst;
- d) indien nodig oplossen van verschillen en geschillen die zich voordoen met betrekking tot de interpretatie, uitvoering of toepassing van de overeenkomst, overeenkomstig artikel 53;
- e) onderzoeken van alle door een Partij ingediende informatie betreffende niet-naleving van verplichtingen uit hoofde van deze Overeenkomst en overleg plegen met de andere partij om een minnelijke oplossing te vinden die voor beide partijen aanvaardbaar is, overeenkomstig artikel 53;
- f) toezien op de uitvoering van specifieke overeenkomsten als bedoeld in artikel 52, lid 2.”

Het gemengd comité kan gespecialiseerde werkgroepen instellen die het bij de uitvoering van zijn taken ondersteunen (artikel 50, lid 3). Het stelt zijn eigen reglement van orde vast (artikel 50, lid 4).

4.2. Gelet op het gemengde karakter van de overeenkomst kunnen de aangelegenheden die ter sprake komen in het gemengd comité ook betrekking hebben op aangelegenheden die tot de

³ Zie HvJ 28 juli 2016, C-660/13, *Raad t. Commissie*, ECLI:EU:C:2016:616, punten 39 tot 46.

bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten behoren, zodat bijzondere afspraken gemaakt zullen moeten worden over de vertegenwoordiging en de standpuntbepaling in het gemengd comité.

Met betrekking tot de organen die zijn opgericht bij of krachtens een samenwerkingsovereenkomst gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten, in dit geval eveneens 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 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 die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren,⁵ 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.”⁶

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.

⁴ 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’.

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

⁶ Advies 53.978/VR van 7 november 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft 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.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 37-38.

Niettemin moet erop gewezen worden dat de beslissingen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, juridisch gezien niet door de Raad van de Europese Unie genomen worden, 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 92*bis*, § 4*bis*, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ kan dan ook aanleiding geven tot problemen. 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.

5. Overeenkomstig artikel 52, lid 2, van de overeenkomst kan die aangevuld worden door sluiting van specifieke overeenkomsten op alle samenwerkingsgebieden die binnen het toepassingsgebied van de overeenkomst vallen. Uit artikel 57 van de overeenkomst kan opgemaakt worden dat door middel van een dergelijke aanvullende overeenkomst het toepassingsgebied van de overeenkomst uitgebreid kan worden en de overeenkomst gewijzigd kan worden. Luidens lid 4 van het voornoemde artikel treden dergelijke aanvullende overeenkomsten, protocollen of instrumenten in werking op een door de partijen overeen te komen datum en maken ze noodzakelijk deel uit van de overeenkomst.

In het kader van het onderzoek van adviesaanvraag 73.323/VR heeft de gemachtigde op de vraag of in het licht van die bepaling een uitbreiding van het toepassingsgebied of een wijziging van de overeenkomst kan gebeuren zonder voorafgaande instemming van de bevoegde Belgische parlementen, het volgende geantwoord:

“De voorliggende overeenkomst kan worden aangevuld of uitgebreid met aanvullende overeenkomsten, protocollen of instrumenten. In die aanvullende overeenkomst, protocol of ander instrument zal vermeld worden hoe het in werking zal kunnen treden. Ook deze aanvullende overeenkomsten of protocollen dienen de geijkte procedure te doorlopen.”

De afdeling Wetgeving kan hiermee instemmen voor zoverre met de “geijkte procedure” bedoeld wordt dat de aanvullende overeenkomsten, protocollen of instrumenten slechts gevolg hebben nadat ze overeenkomstig artikel 167, §§ 2 en 3, van de Grondwet de instemming hebben verkregen van de bevoegde Belgische parlementen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, zullen de aanvullende overeenkomsten, protocollen en instrumenten, om verbindend te zijn, bekendgemaakt moeten worden in het *Belgisch Staatsblad*.

6. Onder de handtekening voor het Koninkrijk België wordt vermeld dat de handtekening tevens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bindt.

De afdeling Wetgeving heeft al bij herhaling opgemerkt dat die bewoordingen zo opgevat moeten worden dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent.⁷

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Over het voorontwerp van wet zijn geen opmerkingen te maken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY

⁷ Zie in die zin met name advies 69.854/2/V van 10 augustus 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 15 december 2021 ‘houdende instemming met de Strategische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Japan, anderzijds, gedaan te Tokyo op 17 juli 2018’, opmerking 3, *Parl.St.* Fr.Parl. 2021-22, nr. 302/1, 13-14.