CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.286/VR
du 11 mai 2017

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDAA, d'autre part, et à l'Acte final, faits à Kasane le 10 juin 2016'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.286/VR
van 11 mei 2017

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Economische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de SADC-EPO-Staten, anderzijds, en de Slotakte, gedaan te Kasane op 10 juni 2016'

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

Le 3 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours (*), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDAA, d'autre part, et à l'Acte final, faits à Kasane le 10 juin 2016'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 9 mai 2017. Les chambres étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo Baert, président de chambre, Jan SMETS, Martine BAGUET, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Johan PUT et Marianne DONY, assesseurs, et Astrid TRUYENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur et Tim CORTHAUT, 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 11 mai 2017.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

*

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

Op 3 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen (*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Economische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de SADC-EPO-Staten, anderzijds, en de Slotakte, gedaan te Kasane op 10 juni 2016'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 9 mei 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Martine BAGUET, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Johan PUT en Marianne DONY, assessoren, en Astrid TRUYENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur en Tim CORTHAUT, 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 11 mei 2017.

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

*

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique 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 DE LOI

1. L'avant-projet de loi a pour objet de porter assentiment à l'accord 'de partenariat économique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDDA, d'autre part, à l'Acte final, faits à Kasane, le 10 juin 2016' (ci-après 'accord de partenariat'). Les États de l'Afrique australe concernés sont au nombre de six ; il s'agit du Botswana, du Lesotho, du Mozambique, de la Namibie, du Swaziland et de l'Afrique du Sud, qui constituent la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDDA) et ont conclu avec l'Union européenne un accord de partenariat économique (APE) reposant sur deux axes : une libéralisation (asymétrique) du commerce entre ces états et l'Union européenne, ainsi qu'un cadre pour la coopération dans le domaine du développement durable.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'ACTE

2. Le groupe de travail Traités mixtes a considéré que l'accord de partenariat revêtait un caractère mixte en sorte que tant l'Autorité fédérale que les Communautés et Régions doivent l'assentir.

La section de législation partage ce point de vue.

3. L'accord est signé pour le Royaume de Belgique assorti de la formule suivante :

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

Ces formulations doivent s'entendre comme engageant également la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale puisqu'en exécution de l'article 138 de la Constitution, elle exerce des compétences de la Communauté française. Par souci de

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

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

sécurité juridique, il eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule citée [1-2].

EXAMEN DE L'ACCORD DE PARTENARIAT

4.1. Le fait que l'article 4 de la décision (UE) 2016/1623 du Conseil du 1er juin 2016 'relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDAA, d'autre part' prévoit que

> « [l]'accord ne peut être interprété comme conférant des droits ou imposant des obligations susceptibles d'être invoqués directement devant les juridictions de l'Union ou des États membres »

n'implique pas que cet accord de partenariat n'aurait aucun caractère contraignant.

4.2. Sauf disposition contraire expresse, la partie III de l'accord de partenariat, prévoit pour l'application des dispositions de l'accord, un mécanisme de concertation, de médiation et d'arbitrage contraignant. Dans la mesure où certaines obligations incombant aux États membres pourraient relever du champ d'application de ce mécanisme, rien n'empêche l'Autorité fédérale et les entités fédérées de porter assentiment à ce mécanisme en tant qu'il constituerait un accessoire de leurs compétences au plan international.

4.3. En ce qui concerne les différends entre parties ayant trait au financement de la coopération au développement, qui pourraient être singulièrement significatifs pour les États membres, l'article 76, paragraphe 2, de l'accord de partenariat renvoie à la procédure prévue à l'article 98 de l'accord de Cotonou [3], aux termes duquel les différends sont soumis, en première instance, au Conseil des ministres avant qu'il ne soit possible de recourir à une procédure d'arbitrage qui diffère de celle organisée par la partie III de l'accord de partenariat [4]. Tant l'Autorité fédérale que les entités fédérées ont assenti par ailleurs l'accord de Cotonou [5].

---

[1] 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] 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').

[3] Accord de partenariat 2000/483/CE 'entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autres part, signé à Cotonou le 23 juin 2000'.

[4] Sauf décision en sens contraire, selon la procédure prévue par le règlement facultatif d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage pour les organisations internationales et les États.

[5] Loi du 15 janvier 2003 'portant assentiment à l'Accord de partenariat entre les Membres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, et aux Annexes Ire II, III, IV, V et VI, signés à Cotonou le 23 juin 2000' ; décret de la Commission communautaire française du 20 décembre 2002 'portant assentiment à l'Accord de partenariat établissant un partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, et à l'Acte final ; décret de la Région wallonne du 19 décembre 2002 'portant assentiment à l'Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique,

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

4.4. Il n'en demeure pas moins qu'il serait utile de préciser, dans l'exposé des motifs, quelle place l'accord de partenariat occupera au regard des instances judiciaires belges. En effet, une interprétation littérale de l'article 76, paragraphe 1, de l'accord de partenariat pourrait laisser supposer que les différends y relatifs seront nécessairement réglés à un niveau interétatique alors qu'il n'est nullement exclu qu'un pan important de l'accord de partenariat concernant notamment les mesures tarifaires et les contingents tarifaires pourrait être porté devant le juge national.

5. La Partie V de l'accord de partenariat met en place un Conseil conjoint États de l'APE CDAA — UE (ci-après le « Conseil conjoint ») ainsi qu'un Comité « Commerce et développement ».

Au vu du caractère mixte de l'accord, ces mécanismes de consultation pourront concerner des compétences des communautés et régions en sorte que des arrangements spécifiques devront être conclus pour assurer la représentation et la participation de toutes les entités à l'élaboration des points de vue exprimés lorsque ces mécanismes seront mis en œuvre.

En ce qui concerne les instances créées par un accord de coopération conclu par l'Union européenne et ses États membres ou en vertu d'un tel accord, en l'espèce sous la forme d'un Conseil conjoint ou d'un Comité mixte, la section de législation a, dans l'avis 53.978/VR, relevé ce qui suit :

> « (Traduction)
>
> À cet égard, il convient de rappeler qu'il est nécessaire de prévoir en Belgique également les procédures requises en vue d'organiser la prise de position et la représentation de la Belgique au sein du Comité mixte précité et du sous-comité institué par l'article 28 dans le respect des règles répartitrices de compétences nationales.
>
> Conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 1er, 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.

---

d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part (Accord Cotonou), et à l'Acte final, signés à Cotonou le 23 juin 2000' ; décret de la Région wallonne du 19 décembre 2002 'portant assentiment, en ce qui concerne les matières transférées par la Communauté française, à l'accord de partenariat entre les membres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, et à l'acte final, signés à Cotonou le 23 juin 2000' ; décret de la Communauté française du 12 décembre 2002 'portant assentiment à l'Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, et l'Acte final, faits à Cotonou le 23 juin 2000 (Accord Cotonou)' ; décret de la Région flamande du 6 décembre 2002 'houdende instemming met 1. de partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, de Bijlagen I tot VI, de Protocollen 1 tot 3 en de Slotakte, ondertekend in Cotonou op 23 juni 2000 (« Overeenkomst van Cotonou ») en 2. het intern akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, inzake maatregelen en procedures voor de tenuitvoerlegging van de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst en de Bijlage, ondertekend in Brussel op 18 september 2000' ; décret de la Communauté germanophone du 7 octobre 2002 'portant assentiment aux actes internationaux suivants : 1. Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'un part et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, ses Annexes I, II, III, IV, V et VI, ses Protocoles 1, 2 et 3 ainsi que l'Acte final et les déclarations, signé à Cotonou le 23 juin 2000 - Accord de Cotonou ; 2. Accord interne entre les représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour la mise en œuvre de l'accord de partenariat ACP-CE, et son Annexe, signé à Bruxelles le 18 septembre 2000' ; ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 27 juin 2002 'portant assentiment à l'Accord de partenariat établissant un partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, aux Annexes I, II, III, IV, V et VI, aux Protocoles 1, 2 et 3 et à l'Acte final, faits à Cotonou le 23 juin 2000 (« Accord de Cotonou »)'.

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

> Les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 [6] 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 membres [7], 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 » [8].

Certes, la coordination de la prise de position de l'Union européenne et de ses États membres dans des matières relevant de la compétence mixte de l'Union européenne et de ses États membres intervient dans la pratique au sein du Conseil de l'Union européenne et la coordination de la prise de position de la Belgique qui précède a lieu conformément aux règles relatives à la prise de position en ce qui concerne les affaires européennes au sein du Conseil.

Il est à noter toutefois que les décisions prises dans les matières relevant de la compétence des États membres ne sont pas prises, du point de vue juridique, par le Conseil de l'Union européenne, mais par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil [9]. 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 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'État fédéral, les communautés et les régions 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de

---

[6] *Note 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'.

[7] *Note 3 de l'avis cité* : Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

[8] 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' (*Doc. parl*., Parl. fl., 2013-14, n° 2455/1, 37-38, n° 3.2, reproduit dans l'avis 54.818/2 donné le 14 janvier 2014, relatif à la loi du 15 mai 2014 portant assentiment au même accord d'association (*D*oc. *parl*., Sénat, 2013-14, n° 5-2496/1, 60, n° 2.2).

[9] T. CORTHAUT et DR. VAN EECKHOUTTE, « *Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN Umbrella* » dans J. Wouters et crts (éds.), *The European Union and Multilateral Governance*. *Assessing EU in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (145) 152.

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

l'Union européenne' dans ces matières, mieux vaudrait dans ce cas adapter l'accord de coopération afin d'étendre son champ d'application en ce sens [10].

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

6.1. L'article 116, paragraphe 1, de l'accord de partenariat comporte une clause de révision de l'accord dans son entièreté au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur. Dès lors que cette clause implique la conclusion d'un nouveau traité, aucun assentiment préalable à ce dernier ne doit être donné. Toutefois, il est également prévu, dans ce même article 116, paragraphe 1, que la révision s'opère sans préjudice des procédures particulières d'adaptation, révision ou réexamen prévues par ailleurs, par exemple, à l'article 12, paragraphe 2, à l'article 16, paragraphe 8, à l'article 17, paragraphe 5, à l'article 18, paragraphe 5, à l'article 26, paragraphe 10, à l'article 33, paragraphe 3, à l'article 35, paragraphe 6 et à l'article 65, point e).

6.2. Les articles 12, paragraphe 2, 16, paragraphe 8, 17, paragraphe 5, et 18, paragraphe 5, de l'accord de partenariat aménagent la possibilité pour les parties à l'accord de procéder à des révisions lorsque des conditions déterminées sont satisfaites. Ces procédures sont mises en œuvre à l'initiative des parties elles-mêmes et leurs résultats devront, le cas échéant, être soumis pour assentiment aux parlements compétents.

6.3. L'article 26, paragraphe 10, de l'accord de partenariat emporte une délégation faite au Conseil conjoint pour procéder aux modifications trois ans au plus tard après l'entrée en vigueur de l'accord. L'article 33, paragraphe 3, de l'accord de partenariat permet au Conseil conjoint de prolonger la mesure prévue à l'article 33, paragraphe 2 [11], de ce même accord, qui à défaut ne sortit ses effets que pendant cinq ans.

L'article 35, paragraphe 6, de l'accord de partenariat organise la possibilité pour le Comité « Commerce et développement » de réexaminer, à la demande de l'une des parties, les quantités de référence et les produits agricoles que vise cet article et, partant de les adapter. L'article 65, e), de l'accord de partenariat charge le Comité « Commerce et développement » d'examiner la liste des produits et secteurs prioritaires figurant à l'annexe VI de l'accord ainsi que les domaines de coopération prioritaires en résultant.

7.1. Les dispositions citées aux points 6.2 et 6.3 ci-avant ouvrent donc la porte à l'adoption d'accords modificatifs en forme simplifiée c'est-à-dire sans qu'il soit requis pour les parlements compétents de devoir les assentir.

Ainsi que la section de législation, l'a déjà souligné par le passé, il n'est pas impossible pour le législateur de porter assentiment à de telles modifications, à la condition toutefois que cet assentiment anticipé figure explicitement dans la loi d'assentiment. Comme

[10] La section de législation rappelle que l'assemblée générale, dans l'avis 53.932/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' a relevé que cet accord de coopération est lacunaire et obsolète sur divers points, notamment en raison de modifications apportées au cadre institutionnel de l'Union par le Traité de Lisbonne (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2232/3, p. 50, note 1).

[11] À savoir, en l'occurrence, l'exclusion des importations en provenance des États de l'APE CDAA, des mesures que prend normalement l'Union européenne conformément à l'article XIX du GATT de 1994, à l'accord de l'OMC sur les sauvegardes et à l'article 5 de l'accord de l'OMC sur l'agriculture.

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

l'assemblée générale de la section de législation l'a notamment observé à l'occasion du traité de Lisbonne :

> « Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs à des organes européens pour modifier un certain nombre de dispositions, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment [12]. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité ne change rien à cette constatation [13].
>
> Tant la Cour de cassation [14] que la section de législation du Conseil d'État [15] admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à une modification à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut que les Chambres législatives et, le cas échéant, les Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures modifications [16] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications » [17].

[12] *Note de bas de page 57 de l'avis cité* : Voir les textes applicables sous le n° 23 […].

[13] *Note de bas de page 58 de l'avis cité* : La plupart des « clauses-passerelle » prévoient que les décisions sont prises à l'unanimité. Tel n'est toutefois pas le cas des décisions envisagées par les articles 98, 107, paragraphe 2, c), 129, paragraphe 3, 281, deuxième alinéa, et 300, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[14] *Note de bas de page 59 de l'avis cité* : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

[15] *Note de bas de page 60 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis n° 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); l'avis n° 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm, le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); l'avis n° 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

[16] *Note de bas de page 61 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

[17] Avis 44.028/AG donné le 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007' observation n° 28 (*Doc. parl*, Sénat 2007-2008, n° 568/001, pp. 355-356) ; voir également l'avis 51.151/VR donné le 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012', observation 1.2 sous « Observations générales » (*Doc. parl.*, Sénat 2011-2012, n° 1598/001, pp. 40-41).

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

7.2. En ce qui concerne les articles 26, paragraphe 10, 33, paragraphe 3, 35, paragraphe 6, et 65, littera e), de l'accord de partenariat, la première condition semble remplie. Il n'en demeure pas moins que le texte de l'avant-projet de loi devrait être adapté pour y prévoir, en ce qui concerne la seconde condition, une disposition aux termes de laquelle le législateur porte expressément assentiment aux modifications qui seront apportées dans le futur par le Conseil conjoint et aux adaptations adoptées par le Comité « Commerce et développement » en application respectivement des articles 26, paragraphe 10, et 33, paragraphe 3, de l'accord de partenariat, d'une part, et, d'autre part, des articles 35, paragraphe 6, et article 65, e), de l'accord de partenariat.

Ceci étant, la Chambre des représentants pourrait éventuellement désapprouver ces modifications et adaptations. Afin de permettre à la Chambre de signaler au Gouvernement qu'elle n'approuve pas une modification ou une adaptation déterminée, il serait préférable de compléter le projet par une disposition prévoyant l'obligation pour le Gouvernement de notifier dans un délai déterminé à la Chambre toute modification ou adaptation approuvée conformément à ces dispositions [18].

*

[18] Pour la formulation d'une telle disposition, on peut par exemple s'inspirer des articles 3 et 4 du projet de loi adopté par la Chambre des représentants le 17 décembre 2015 '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 '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' 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'. Voir dans le même sens l'avis 59.894/1/V donné le 26 aout 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, fait à Astana le 21 décembre 2015' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2311/001 pp. 20-29).

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,(*) de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Het voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen aan de 'Economische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de SADC-EPO-Staten, anderzijds, en de Slotakte, gedaan te Kasane op 10 juni 2016' (hierna "partnerschapsovereenkomst" genoemd). De zes staten uit Zuidelijk Afrika die daarbij betrokken zijn, zijn Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibië, Swaziland en Zuid-Afrika, die de ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika (SADC) vormen en die met de Europese Unie een economische partnerschapsovereenkomst (EPO) gesloten hebben die op twee pijlers berust: een (asymmetrische) liberalisering van de handel tussen die staten en de Europese Unie en een kader voor de samenwerking op het vlak van duurzame ontwikkeling.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN DE HANDELING

2. De Werkgroep gemengde verdragen heeft geoordeeld dat de partnerschapsovereenkomst een gemengd karakter heeft, zodat zowel de federale overheid als de gemeenschappen en de gewesten ermee moeten instemmen.

De afdeling Wetgeving sluit zich bij dat standpunt aan.

3. De overeenkomst is voor het Koninkrijk België ondertekend met vermelding van de volgende formule:

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

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

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

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

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.[1-2]

ONDERZOEK VAN DE PARTNERSCHAPSOVEREENKOMST

4.1. Het feit dat luidens artikel 4 van het besluit (EU) 2016/1623 van de Raad van 1 juni 2016 'betreffende de ondertekening namens de Europese Unie en de voorlopige toepassing van de economische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de SADC-EPO-staten, anderzijds'

> "[d]e overeenkomst (…) niet aldus [wordt] uitgelegd dat daaraan rechten kunnen worden ontleend of dat deze verplichtingen bevat die rechtstreeks voor de rechterlijke instanties van de Unie of van de lidstaten kunnen worden ingeroepen",

betekent niet dat die partnerschapsovereenkomst geenszins bindend zou zijn.

4.2. Deel III van de partnerschapsovereenkomst voorziet in een systeem van overleg, bemiddeling en bindende arbitrage dat geldt voor de toepassing van de bepalingen van de overeenkomst, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald. In zoverre ook bepaalde verplichtingen van de lidstaten onder het toepassingsgebied van dat systeem zouden vallen, belet niets de federale overheid en de deelstaten om met dat systeem in te stemmen als een accessorium van de eigen externe bevoegdheden.

4.3. Voor geschillen tussen partijen over de financiering van ontwikkelingssamenwerking, die in het bijzonder ook voor de lidstaten relevant kunnen zijn, verwijst artikel 76, lid 2, van de partnerschapsovereenkomst naar de procedure die vastgelegd is in artikel 98 van de overeenkomst van Cotonou[3]. Luidens dat lid worden de geschillen in eerste instantie aan de Raad van Ministers voorgelegd en kan pas daarna gebruikgemaakt worden van een arbitrageprocedure die verschilt van de procedure die geregeld is bij deel III van de partnerschapsovereenkomst.[4] Zowel de federale overheid als de deelstaten hebben overigens ingestemd met de overeenkomst van Contonou.[5]

---

[1] Hiervoor is een herziening nodig van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen' (meer bepaald van artikel 8, derde lid, en de erbij horende toelichting) en van de ondertekeningsformules die op basis hiervan door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid op 17 juni 1994 zijn vastgesteld.

[2] De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 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').

[3] Partnerschapsovereenkomst 2000/483/EG 'tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000'.

[4] Behoudens andersluidende beslissing, volgens de procedure vastgelegd in het optionele arbitragereglement van het Permanent Hof van Arbitrage voor Internationale Organisaties en Staten.

[5] Wet van 15 januari 2003 'houdende instemming met de Partnerschapsovereenkomst tussen de Leden van de Groep van Staten in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar Lid-Staten, anderzijds, en met de Bijlagen I, II, III, IV, V en VI, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000'; decreet

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

4.4. Het zou niettemin nuttig zijn om in de memorie van toelichting te verduidelijken welke plaats de partnerschapsovereenkomst zal innemen ten aanzien van de Belgische gerechtelijke instanties. Een letterlijke interpretatie van artikel 76, lid 1, van de partnerschapsovereenkomst zou immers de indruk kunnen wekken dat de geschillen met betrekking tot die overeenkomst enkel op interstatelijk niveau aanhangig gemaakt kunnen worden, terwijl het allerminst uitgesloten is dat een belangrijk deel van de partnerschapsovereenkomst dat inzonderheid handelt over de tarifaire maatregelen en de tariefcontingenten, voor de nationale rechter zou kunnen worden gebracht.

5. Deel V van de partnerschapsovereenkomst richt een Gezamenlijke Raad SADC-EPO-staten — EU (hierna "Gezamenlijke Raad" genoemd) en een "Handels- en ontwikkelingscomité" op.

Gelet op het gemengde karakter van de overeenkomst zullen die raadplegingsmechanismen ook betrekking kunnen hebben op bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, zodat bijzondere afspraken zullen moeten worden gemaakt om ervoor te zorgen dat alle overheden in die mechanismen zijn vertegenwoordigd en kunnen deelnemen aan de uitwerking van de standpunten die in het kader van die mechanismen naar voren zullen worden gebracht.

Met betrekking tot organen opgericht bij of krachtens een samenwerkingsovereenkomst gesloten door de Europese Unie en haar lidstaten, *in casu* in de

---

van de Franse Gemeenschapscommissie van 20 december 2002 'houdende instemming met de Partnerschapsovereenkomst waarbij een partnerschap wordt tot stand gebracht tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lid-Staten, anderzijds, en met de Slotakte'; decreet van het Waals Gewest van 19 december 2002 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de leden van de ACS-groep (Afrika, Caraïben, Stille Zuidzee), enerzijds, en de Europese Gemeenschap en diens Lid-Staten, anderzijds (Cotonou-akkoord) en de Slotakte, beide ondertekend in Cotonou op 23 juni 2000'; decreet van het Waals Gewest van 19 december 2002 'houdende instemming, wat betreft de aangelegenheden die door de Franse Gemeenschap overgeheveld zijn, met het Samenwerkingsakkoord tussen de leden van de ACS-groep (Afrika, Caraïben, Stille Zuidzee), enerzijds, en de Europese Gemeenschap en diens Lid-Staten, anderzijds, en met de Slotakte, beide ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000'; decreet van de Franse Gemeenschap van 12 december 2002 'tot instemming met de partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van Staten in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lid-Staten, anderzijds, en de Slokakte, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 (Overeenkomst van Cotonou)'; decreet van het Vlaams Gewest van 6 december 2002 'houdende instemming met 1. de partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, de Bijlagen I tot VI, de Protocollen 1 tot 3 en de Slotakte, ondertekend in Cotonou op 23 juni 2000 ("Overeenkomst van Cotonou") en 2. het intern akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, inzake maatregelen en procedures voor de tenuitvoerlegging van de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst en de Bijlage, ondertekend in Brussel op 18 september 2000'; decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 7 oktober 2002 'houdende instemming met volgende internationale akten : 1. Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, alsook de bijlagen I, II, III, IV, V en VI, de protocollen 1, 2 en 3, de slotakte en verklaringen, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 Cotonou overeenkomst; 2. Intern Akkoord tussen de vertegenwoordigers van de Regeringen van de lidstaten, in het kader van de raad bijeen, inzake maatregelen en procedures voor de tenuitvoerlegging van de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst en zijn bijlage ondertekend in Brussel op 18 september 2000'; ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 27 juni 2002 'houdende instemming met de Partnerschapsovereenkomst waarbij een partnerschap wordt tot stand gebracht tussen de Leden van de Groep van Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten, anderzijds, met de Bijlagen I, II, III, IV, V en VI, met de Protocollen 1, 2 en 3 en met de Slotakte, opgemaakt te Cotonou op 22 juni 2000 ("Overeenkomst van Cotonou")'.

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

vorm van een Gezamenlijke Raad of een Gemengd Comité, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt in advies 53.978/VR:

> "In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat het noodzakelijk is om binnen België ook in de nodige procedures te voorzien om de Belgische standpuntbepaling en vertegenwoordiging in het voornoemde Gemengd Comité en het bij artikel 28 opgerichte subcomité te organiseren met respect voor de Belgische bevoegdheidsverdelende regels.
>
> De vertegenwoordiging en de standpuntbepaling namens België dienen overeenkomstig artikel 92*bis*, § 4*bis*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' in een samenwerkingsakkoord te worden geregeld.
>
> De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994[6] 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,[7] 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."[8]

In aangelegenheden die tot de gemengde bevoegdheid van de Europese Unie en haar lidstaten behoren, wordt de standpuntbepaling van de Europese Unie en haar lidstaten in de praktijk weliswaar binnen de Raad van de Europese Unie gecoördineerd, en de voorafgaande standpuntbepaling van België wordt weliswaar gecoördineerd overeenkomstig de regels voor de standpuntbepaling inzake Europese aangelegenheden in de Raad.

Niettemin moet erop worden gewezen dat de beslissingen in de aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, juridisch gezien niet door de Raad van de Europese Unie worden genomen, maar door de vertegenwoordigers van de regeringen van de

---

[6] *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'.

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

[8] Advies 53.978/VR, op 7 november 2013 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest van 4 april 2014 'houdende instemming met de kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 37-38, nr. 3.2), overgenomen in advies 54.818/2 van 14 januari 2014, betreffende de wet van 15 mei 2014 houdende instemming met dezelfde kaderovereenkomst (*Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5 2496/1, 60, nr. 2.2).

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

lidstaten in de Raad verenigd.[9] 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 tot problemen aanleiding geven. Indien er een consensus zou bestaan tussen de bevoegde overheden om het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten 'met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie' in deze aangelegenheden naar analogie toe te passen, dan wordt het samenwerkingsakkoord het best aangepast om het toepassingsgebied ervan in die zin uit te breiden.[10]

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

6.1. Artikel 116, lid 1, van de partnerschapsovereenkomst bevat een clausule voor de herziening van de overeenkomst in haar geheel uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding ervan. Aangezien deze clausule inhoudt dat er een nieuwe overeenkomst wordt gesloten, hoeft er niet vooraf met die overeenkomst te worden ingestemd. In datzelfde artikel 116, lid 1, wordt evenwel eveneens bepaald dat de herziening gebeurt onverminderd de bijzondere procedures inzake aanpassing, onderzoek of herziening waarin elders wordt voorzien, zoals bijvoorbeeld in artikel 12, lid 2, artikel 16, lid 8, artikel 17, lid 5, artikel 18, lid 5, artikel 26, lid 10, artikel 33, lid 3, artikel 35, lid 6 en artikel 65, onder e).

6.2. In de artikelen 12, lid 2, 16, lid 8, 17, lid 5, en 18, lid 5, van de partnerschapsovereenkomst wordt in de mogelijkheid voorzien voor de partijen bij de overeenkomst om herzieningen door te voeren wanneer voldaan is aan bepaalde voorwaarden. De betreffende procedures worden opgestart op initiatief van de partijen zelf en de resultaten daarvan moeten in voorkomend geval voor instemming worden voorgelegd aan de bevoegde parlementen.

6.3. Artikel 26, lid 10, van de partnerschapsovereenkomst verleent een delegatie aan de Gezamenlijke Raad om uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van die overeenkomst wijzigingen door te voeren. Artikel 33, lid 3, van de partnerschapsovereenkomst biedt de Gezamenlijke Raad de mogelijkheid om de maatregel bedoeld in artikel 33, lid 2,[11] van diezelfde overeenkomst te verlengen, die anders enkel gedurende vijf jaar uitwerking heeft.

---

[9] T. CORTHAUT en D. VAN EECKHOUTTE, "*Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN Umbrella*" in J. Wouters e.a. (eds.), *The European Union and Multilateral Governance. Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (145) 152.

[10] De afdeling Wetgeving herinnert eraan dat de algemene vergadering in haar advies 53.932/AV, gegeven op 27 augustus 2013 over een voorstel dat ontstaan gegeven heeft aan de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming' erop gewezen heeft dat dit samenwerkingsakkoord op verschillende punten lacunair en achterhaald is, onder meer door wijzigingen van het institutionele kader van de Unie doorgevoerd door het Verdrag van Lissabon *(Parl. St.* Senaat, 2012-13, nr. 2232/3, 50, voetnoot 1).

[11] Namelijk, *in casu*, de uitsluiting van de invoer uit de SADC-EPO-staten van de maatregelen die de Europese Unie normaal neemt overeenkomstig artikel XIX van het GATT van 1994, de WTO-overeenkomst inzake vrijwaringsmaatregelen en artikel 5 van de WTO-overeenkomst inzake de landbouw.

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

Artikel 35, lid 6, van de partnerschapsovereenkomst voorziet in de mogelijkheid voor het Handels- en ontwikkelingscomité om op verzoek van een van de partijen de referentiehoeveelheden en de landbouwproducten als bedoeld in dat artikel te onderzoeken en derhalve ook aan te passen. Artikel 65, e), van de partnerschapsovereenkomst belast het Handels- en ontwikkelingscomité ermee de lijst van prioritaire producten en sectoren in bijlage VI bij de overeenkomst alsmede de hieruit voortvloeiende prioritaire gebieden voor samenwerking te herzien.

7.1. De bepalingen waarvan sprake in de voormelde punten 6.2. en 6.3. maken het bijgevolg mogelijk op een vereenvoudigde wijze wijzigingsovereenkomsten aan te nemen, zonder dat de bevoegde parlementen daarmee nog moeten instemmen.

Zoals de afdeling Wetgeving in het verleden reeds onderstreept heeft, is het voor de wetgever niet onmogelijk om met zulke wijzigingen in te stemmen, op voorwaarde evenwel dat die voorafgaande instemming uitdrukkelijk in de instemmingswet wordt vermeld. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving in verband met het Verdrag van Lissabon inzonderheid het volgende opgemerkt:

> "Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd.[12] De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen, doet niets af aan die vaststelling.[13]
>
> Zowel het Hof van Cassatie[14] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State[15] aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen

[12] *Voetnoot 57 van het geciteerde advies:* Zie de toepasselijke teksten onder (…) nr. 24 (…).

[13] *Voetnoot 58 van het geciteerde advies:* De meeste "overbruggingsclausules" bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

[14] *Voetnoot 59 van het geciteerde advies*: Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. Verhoeven; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

[15] *Voetnoot 60 van het geciteerde advies*: Zie o.m. advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl. St.* Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl. St.* W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl. St.* Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡

de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen[16] en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."[17]

7.2. Wat betreft de artikelen 26, lid 10, 33, lid 3, 35, lid 6 en 65, littera e), van de partnerschapsovereenkomst, lijkt aan de eerste voorwaarde te zijn voldaan. Wat de tweede voorwaarde betreft, zou de tekst van het voorontwerp van wet evenwel aldus moeten worden aangepast dat daarin een bepaling wordt opgenomen naar luid waarvan de wetgever uitdrukkelijk instemt met de wijzigingen die in de toekomst nog zullen worden aangebracht door de Gezamenlijke Raad en met de aanpassingen die het Handels- en ontwikkelingscomité zal aannemen met toepassing van respectievelijk de artikelen 26, lid 10, en 33, lid 3, van de partnerschapsovereenkomst enerzijds, en de artikelen 35, lid 6, en 65, e), van de partnerschapsovereenkomst anderzijds.

De Kamer van volksvertegenwoordigers zou het evenwel eventueel oneens kunnen zijn met die wijzigingen en aanpassingen. Om de Kamer de mogelijkheid te bieden aan de regering duidelijk te maken dat zij het niet eens is met een bepaalde wijziging of aanpassing, zou het ontwerp het best worden aangevuld met een bepaling die de regering verplicht elke wijziging of aanpassing die overeenkomstig die bepalingen is goedgekeurd, binnen een bepaalde termijn aan de Kamer mee te delen.[18]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

[16] *Voetnoot 61 van het geciteerde advies*: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

[17] Advies 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 juni 2008 'houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007', opmerking 28 (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 568/1, 355-356); zie eveneens advies 51.151/VR, gegeven op 3 april 2012 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 20 juni 2012 "houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012", opmerking 1.2. onder "Algemene opmerkingen" (*Parl. St.* Senaat 2011-12, nr. 1598/001, 40-41).

[18] Voor de formulering van zulk een bepaling kan inspiratie worden gezocht in bv. de artikelen 3 en 4 van het op 17 december 2015 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen wetsontwerp 'houdende instemming met het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiend 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 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'. Zie in dezelfde zin advies 59.894/1/V, op 26 augustus 2016 gegeven over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Versterkte Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds, gedaan te Astana op 21 december 2015' (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2311/001, 20-29).

‡LW-CEFROFGFA-GBCIGUQ‡