



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.628/4
du 3 juillet 2023

advies 73.628/4
van 3 juli 2023

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment au Protocole
additionnel entre le Royaume
de Belgique et l'Association
européenne de libre-échange,
fait à Bruxelles le
24 novembre 2022'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Aanvullend Protocol tussen
het Koninkrijk België en de
Europese
Vrijhandelsassociatie, gedaan
te Brussel op
24 november 2022'

Le 12 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et du Commerce extérieur, et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole additionnel entre le Royaume de Belgique et l'Association européenne de libre-échange, fait à Bruxelles le 24 novembre 2022'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 juillet 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, 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 a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2023.

*

Op 12 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel, en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Aanvullend Protocol tussen het Koninkrijk België en de Europese Vrijhandelsassociatie, gedaan te Brussel op 24 november 2022'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, 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 Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

COMPÉTENCE

Dans son avis n° 72.792/VR donné le 17 février 2023 sur un avant-projet de décret (Communauté et Région flamandes) portant assentiment au même protocole additionnel, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« [traduction] Lors de sa réunion du 18 mai 2021, le Groupe de travail Traités mixtes, institué par 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', a qualifié le Protocole additionnel de mixte 'fédéral/communautés/régions/Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale'. La Conférence interministérielle de la Politique étrangère a approuvé le rapport du Groupe de travail Traités mixtes dans le cadre de la procédure écrite¹.

On peut se rallier à cette qualification dans la mesure où le terme 'communautés' vise également la Commission communautaire française ».

Cette observation vaut également pour l'avant-projet de loi examiné.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

L'article 3 du protocole additionnel auquel il est porté assentiment dispose :

« Ce Protocole entrera en vigueur le trentième jour suivant la date à laquelle la dernière Partie à compléter la procédure a notifié l'autre Partie que les procédures internes requises pour la mise en vigueur du présent Protocole ont été accomplies ».

Compte tenu de cette disposition du protocole additionnel, il n'y a pas lieu de prévoir que l'avant-projet de loi qui y porte assentiment produit ses effets le 24 novembre 2022.

S'agissant d'un traité mixte, il doit, en outre, être remarqué que l'entrée en vigueur du protocole additionnel requiert aussi l'assentiment préalable de l'ensemble des assemblées législatives concernées.

L'article 3 de l'avant-projet sera dès lors omis.

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

¹ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Ce qui a été confirmé dans le rapport du Groupe de travail Traités mixtes du 14 septembre 2021.

EXAMEN DU PROTOCOLE

Dans son avis n° 72.792/VR, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« [traduction] Le préambule du Protocole additionnel indique que le Royaume de Belgique est représenté par le Gouvernement fédéral, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement flamand, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Gouvernement de la Communauté germanophone. Une mention analogue figure dans la formule de signature.

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 ² ».

Cette observation vaut également pour l'avant-projet de loi examiné.

*

² *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Voir notamment en ce sens l'avis n° 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', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 302/1, pp. 13-14 (observation n° 3).

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

BEVOEGDHEID

In advies 72.792/VR van 17 februari 2023 over een voorontwerp van decreet (Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest) tot instemming met hetzelfde Aanvullend Protocol heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

“De Werkgroep Gemengde Verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’, heeft op zijn vergadering van 18 mei 2021 het Aanvullend Protocol gekwalificeerd als gemengd ‘federaal/gemeenschappen/gewesten/GGC’. De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen.¹

Met die kwalificatie kan worden ingestemd, in zoverre met de term ‘gemeenschappen’ ook de Franse Gemeenschapscommissie wordt bedoeld.”

Die opmerking geldt eveneens voor het voorliggende voorontwerp van wet.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 3 van het Aanvullend Protocol waarmee wordt ingestemd, luidt als volgt:

“Het Akkoord treedt in werking op de dertigste dag na de datum waarop de Partij die als laatste de procedure heeft voltooid de andere Partij ervan heeft op de hoogte gebracht dat de noodzakelijke interne procedures voor de inwerkingtreding van dit Protocol zijn voltooid.”

Gelet op die bepaling van het Aanvullend Protocol, is er geen reden om te bepalen dat het voorontwerp van instemmingswet uitwerking heeft met ingang van 24 november 2022.

Aangezien het om een gemengd verdrag gaat, moet voorts worden opgemerkt dat de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol ook de voorafgaande instemming van alle betrokken wetgevende vergaderingen vereist.

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

¹ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Wat werd bevestigd in het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen van 14 september 2021.

Artikel 3 van het voorontwerp moet dan ook worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN HET PROTOCOL

In advies 72.792/VR heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

“In de aanhef van het Aanvullend Protocol wordt vermeld dat het Koninkrijk België wordt vertegenwoordigd door de federale regering, de Vlaamse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Waalse Regering, de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschapsregering. Een analoge vermelding komt voor in de ondertekeningsformule.

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.²”

Die opmerking geldt eveneens voor het voorliggende voorontwerp van wet.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

² Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Zie in die zin met name adv.RvS 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 ‘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’, *Parl.St.* Parl.F.Gem. 2021-22, nr. 302/1, 13-14 (opmerking 3).