CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.730/VR
du 5 février 2013

sur

un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Iraq, d'autre part, fait à Bruxelles le 11 mai 2012'

Le 14 janvier 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [(*)], sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Iraq, d'autre part, fait à Bruxelles le 11 mai 2012'.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies le 5 février 2013. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Yves KREINS, président de chambre et Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État et Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BERENHDT et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Wanda VOGEL, premier auditeur et Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 février 2013.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, 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*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'accord de partenariat et de coopération comporte, en son article 119, une « clause évolutive ».

Le paragraphe 2 de l'article 119, deuxième phrase, dispose :

« Tout élargissement du champ d'application de la coopération dans le cadre du présent accord sera décidé par le Conseil de coopération ».

La rédaction de cette disposition ouvre deux lectures possibles.

1.2. Soit elle vise à conférer au Conseil de coopération la compétence de décider s'il formule, conformément à l'article 111, paragraphe 1er, de l'accord, une recommandation qu'il adresse aux deux parties les invitant à conclure un nouvel accord de coopération et de partenariat élargissant le champ d'application de la coopération telle qu'existante.

La disposition n'appelle, dans cette hypothèse, aucune observation. En effet, les modifications qui seront apportées ultérieurement au champ d'application de l'accord devront, conformément à l'article 167 de la Constitution, être soumises à l'assentiment du Parlement de la Communauté française pour pouvoir sortir leurs plein et entier effets dans l'ordre juridique belge.

1.3. Soit elle a pour objet d'accorder au Conseil de coopération le pouvoir de décider lui-même de l'élargissement du champ d'application de la coopération telle qu'existante. Dans ce cas, cette disposition appelle l'observation suivante.

Certes, ainsi que la section de législation du Conseil d'État, l'a déjà souligné par le passé, il n'est pas impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures d'un traité international, pour autant que certaines conditions soient remplies. Comme l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État 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 [1]. 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 [2].

Tant la Cour de cassation [3] que la section de législation du Conseil d'État [4] 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 août 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 [5] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications » [6].

Les termes « élargissement du champ d'application de la coopération », figurant à l'article 119, paragraphe 2, deuxième phrase, de l'accord, manquent toutefois de la précision suffisante pour permettre de considérer la disposition comme admissible au regard des principes pré-rappelés.

Dès lors, si cette seconde lecture correspond à la volonté des parties à l'accord, le Parlement de la Communauté française ne peut être invité à donner son assentiment à l'article 119, paragraphe 2, deuxième phrase, de cet accord dans la mesure où il constituerait un assentiment préalable à d'éventuels amendements qui lui seraient ultérieurement apportés par le Conseil de coopération.

---

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

[2] *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.

[3] *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.

[4] *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).

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

[6] Avis 44.028/AG du 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 28, pp. 355 et 356 (*Doc. parl.*, Sénat, n° 568/1, pp. 334-371) ; 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' (*Doc. parl.*, Sénat, session 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 38 à 42), sous « Observations générales », le point 1.2.

2. L'article 123 de l'accord précise que celui-ci est rédigé dans plusieurs langues, dont le français, chacun de ces textes faisant également foi.

En vertu de la deuxième phrase de cette disposition, « [e]n cas de divergence, il est fait référence à la langue dans laquelle le présent accord a été négocié, à savoir l'anglais ».

Il est dès lors recommandé de soumettre à la fois les textes français et anglais de l'accord au Parlement de la Communauté française afin que ses membres soient parfaitement informés de la portée exacte des dispositions conventionnelles.

3. Dans l'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', la section de législation du Conseil d'État a souligné ce qui suit :

> « 43. Sous la signature du Premier Ministre et du Ministre des Affaires étrangères sous le Traité et l'Acte final figure 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 sécurité juridique, il eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule citée » [7].

La même observation vaut en l'espèce pour la formule de signature de l'accord auquel il est envisagé de donner assentiment.

---

[7] Voir cet avis, point VI « La formule de signature du Traité et de l'Acte final », et voir l'avis 51.326/VR donné le 5 juin 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 22 octobre 2012 'portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (États membres de l'Union européenne) et la République de Croatie relatif à l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne et l'Acte final, signés à Bruxelles le 9 décembre 2011'.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Arrêté de présentation

L'arrêté de présentation sera rédigé comme suit :

« Le Ministre-Président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit : » [8].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Marnix VAN DAMME

[8] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-1-10-2 ; voir en ce sens l'avis 51.047/4, précité, l'observation sous « Arrêté de présentation ».