CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.187/VR
du 22 octobre 2013

sur

un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, fait à Oulan-Bator le 30 avril 2013'

Le 24 septembre 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-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, fait à Oulan-Bator le 30 avril 2013'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 22 octobre 2013. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, 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 22 octobre 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.

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

PORTÉE DU PROJET DE DÉCRET

2. Le projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, signé à Oulan-Bator le 30 avril 2013. Cet accord-cadre englobe la coopération sur le plan politique, économique et sectoriel.

EXAMEN DU TEXTE

3.1. À l'article 56 de l'accord-cadre, il est convenu de mettre en place un comité mixte composé de représentants des deux parties à un niveau élevé approprié. Conformément à l'article 56, paragraphe 2, de l'accord-cadre, « [p]our la réalisation des objectifs fixés par le présent accord, et dans les cas prévus par celui-ci, le comité mixte et le sous-comité institué par l'article 28 disposent d'un pouvoir de décision. Les décisions sont prises par consentement mutuel entre les parties, après l'accomplissement des procédures internes respectives nécessaires pour établir une position en la matière par les deux parties. Les décisions prises sont contraignantes pour les parties, qui sont tenues de prendre les mesures nécessaires à leur exécution ».

3.2. À cet égard, il convient de rappeler qu'il est également nécessaire de prévoir en Belgique 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.

Les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 [1] 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 [2], 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.

4. Les parties à l'accord-cadre s'engagent à coopérer dans différents domaines, le point de départ de cette coopération étant souvent l'accord tendant à franchir les étapes en vue de la ratification et de la mise en œuvre de traités multilatéraux relatifs à la matière concernée. Bien que la Belgique soit déjà partie aux traités (de base) multilatéraux relatifs à différentes matières visées par l'accord-cadre, tel n'est pas toujours le cas. Ainsi, la Belgique n'est pas encore partie aux Amendements au Statut de Rome de la Cour pénale internationale relatifs au crime d'agression, adoptés à Kampala le 11 juin 2010, et à l'Amendement à l'article 8 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adopté à Kampala le 10 juin 2010, bien que l'article 5, paragraphe 2, de l'accord-cadre dispose que les parties s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour ratifier les instruments connexes du Statut de Rome. Une constatation similaire s'applique à l'engagement, inscrit dans l'accord-cadre, de coopérer par le biais de la ratification et de la mise en œuvre d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (article 35, paragraphe 1) et d'accords multilatéraux pertinents sur l'environnement (article 47, paragraphe 2) [3]. En devenant partie à l'accord-cadre actuellement

---

[1] 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'.

[2] Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

[3] Ainsi, à titre d'exemple, la Belgique n'est pas partie aux traités multilatéraux suivants sur les droits de l'homme et sur l'environnement : le Protocole facultatif 'se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels', adopté à New York le 10 décembre 2008 ; la Convention internationale 'sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille', adoptée à New York le 18 décembre 1990 ; le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant 'établissant une procédure de présentation de communications', adopté à New York le 19 décembre 2011 et signé à Genève le 28 février 2012 ; le Protocole 'sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux', signé à Bâle le 10 décembre 1999 ; la Convention 'sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation', faite à New York le 21 mai 1997.

à l'examen, la Belgique s'engage par conséquent à franchir de nouvelles étapes en vue de la ratification de ces traités multilatéraux.

5. L'accord-cadre a été signé pour le Royaume de Belgique avec mention 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 sécurité juridique, il eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule citée [4-5].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[4] 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 correspondant et des formules de signature arrêtées sur la base de celui-ci par la Conférence interministérielle Politique étrangère le 17 juin 1994.

[5] 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 août 1980 'de réformes institutionnelles').