CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.103/4
du 26 septembre 2017

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'portant assentiment à l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2016'

‡LW-AJKRKBHEG-GCBADUQ‡

Le 5 septembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président de la Communauté germanophone à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 septembre 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 septembre 2017.

*

‡LW-AJKRKBHEG-GCBADUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

EXAMEN DU TRAITÉ

Dans l'avis 60.724/VR donné le 7 février 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 7 juillet 2017 de la Région flamande 'portant assentiment à l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, signé à Bruxelles le 12 décembre 2016' [1] les chambres réunies de la section de législation se sont exprimées comme suit :

(traduction)

« PORTÉE DU PROJET

2. L'avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2016 (ci-après : l'accord), en ce qui concerne la Communauté flamande et la Région flamande.

L'accord est composé de cinq parties.

La partie I (dispositions générales) contient les principes (article 1er) et les objectifs de l'accord (article 2).

La partie II définit le cadre du dialogue politique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part. Outre les domaines habituels (droits de l'homme, commerce d'armes, désarmement et non-prolifération, lutte contre le terrorisme, droit pénal international, traite des êtres humains, lutte contre les stupéfiants, lutte contre la discrimination raciale et la xénophobie, et développement durable), l'accord, dans son article 10, contient une disposition relative au dialogue en ce qui concerne les 'mesures coercitives unilatérales'.

La partie III concerne le dialogue sur la coopération et les politiques sectorielles. Elle formule d'abord une série de règles et de principes généraux en la matière (titre I). Est ensuite régie la coopération en matière de démocratie, de droits de l'homme et de bonne gouvernance (titre II), de promotion de la justice, de sécurité des citoyens et de migration (titre III), de développement social et de cohésion sociale (titre IV), d'environnement, de gestion des risques de catastrophes et de changement

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

[1] http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60724.pdf ; (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 1193/1, pp. 17-24).

‡LW-AJKRKBHEG-GCBADUQ‡

climatique (titre V), de développement économique (titre VI) ainsi que d'intégration et de coopération régionales (titre VII).

La partie IV définit un cadre en matière d'échanges commerciaux et de coopération commerciale.

La partie V contient des dispositions institutionnelles et des dispositions finales. L'article 81 prévoit la création d'un conseil conjoint doté d'un pouvoir de décision pour la réalisation des objectifs de l'accord. Ce conseil est assisté par un comité mixte (article 82) et éventuellement aussi par des sous-comités (article 83). Par ailleurs, cette partie contient des dispositions relatives à la définition des parties (article 84), au règlement politique des litiges concernant le respect de l'accord (article 85), à l'entrée en vigueur, l'application provisoire, la durée et la dénonciation de l'accord (article 86), aux modifications qui lui sont apportées (article 87), à son application territoriale (article 88) et aux textes faisant foi (article 89).

COMPÉTENCE

3. Le groupe de travail Traités mixtes a justement considéré l'accord comme un accord mixte, auquel tant l'autorité fédérale, les communautés et les régions, que la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française doivent donner leur assentiment. En ce qui concerne les compétences fédérales, on relèvera notamment la lutte contre le terrorisme définie dans l'accord (article 8), la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (article 11), la lutte contre la production, le trafic et la consommation de drogues illicites (article 12) et la protection des consommateurs (article 41). Concernant les compétences communautaires, on notera entre autres un certain nombre de dispositions du titre IV de la partie III relatif au développement social et à la cohésion sociale, qui portent notamment sur l'éducation (article 39), la prévention dans le domaine de la santé (article 40), la culture et le patrimoine (article 42) et la jeunesse (article 45). S'agissant des régions, on citera notamment plusieurs dispositions du titre V (environnement, gestion des risques de catastrophes et changement climatique) et du titre VI (développement économique) de la partie III, entre autres la coopération au niveau de l'agriculture, du développement rural, de la pêche et de l'aquaculture (article 50), du tourisme durable (article 51) et de l'énergie (y compris les énergies renouvelables) (article 54).

4. L'accord de dialogue politique et de coopération 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 puisqu'en exécution de l'article 138 de la Constitution, elle exerce des compétences de la Communauté française. Par souci de

‡LW-AJKRKBHEG-GCBADUQ‡

sécurité juridique, il eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule citée [2-3].

[…]

7. La partie V de l'accord de dialogue politique et de coopération prévoit la création d'une série d'organes, dont le conseil conjoint et le comité mixte, qui ont la possibilité de prendre des décisions contraignantes [4].

Il y a lieu dès lors de constater que l'accord de dialogue politique et de coopération transfère des pouvoirs à des organisations supranationales [5]. Toutefois, rien ne permet d'affirmer que les limites de l'article 34 de la Constitution sont dépassées à cet égard. En outre, un tel transfert implique automatiquement une acceptation de la force obligatoire de futures décisions que le conseil conjoint ou le comité mixte prendront dans les limites de l'accord, sans qu'il faille encore préalablement y donner un assentiment explicite complémentaire.

8. Compte tenu du caractère mixte de l'accord, les décisions des organes mentionnés dans la partie V de celui-ci porteront également sur des matières relevant de la compétence des communautés et des régions, de sorte que des accords particuliers devront être conclus en ce qui concerne la représentation et l'engagement de toutes les autorités dans la prise de position de ces organes [6]. 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 sous la forme d'un conseil conjoint et d'un comité mixte, le Conseil d'État, section de législation, dans l'avis 53.978/VR, a 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-

---

[2] *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : 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.

[3] *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : 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').

[4] *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Le comité mixte a ce pouvoir lorsque le conseil conjoint lui a donné une délégation à cet effet.

[5] *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Le délégué conteste le transfert comme suit : « Overeenkomstig artikel 81 van de Cuba-overeenkomst wordt een Gezamenlijke Raad ingesteld die is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle partijen. Artikel 81.7 bepaalt dat de besluiten van die Raad worden vastgesteld in onderling overleg tussen de partijen. Hieruit kan dus niet worden afgeleid dat deze Raad een autonome supranationale instantie is die besluiten van bovenaf oplegt aan de partijen. Er kan dus niet worden gesteld dat er volledige overdracht is van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke instelling, waarvan sprake in artikel 34 G.W. ». On ne peut toutefois pas se rallier à cette argumentation. La possibilité pour une des parties de bloquer le processus décisionnel par un vote négatif ne change rien au caractère supranational de ce processus. En outre, il y a lieu d'observer que le conseil conjoint peut prendre des décisions contraignantes qui peuvent également concerner des matières relevant de la compétence exclusive de l'Union – telles que le commerce extérieur – et des matières relevant de la compétence exclusive des États membres, comme la création de certains mécanismes de soutien financier. Par conséquent, il s'agit bien d'un transfert de compétences à un organe supranational.

[6] *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Comparer avec l'article 81, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980.

‡LW-AJKRKBHEG-GCBADUQ‡

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 [7] 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 [8], 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' [9].

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 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 [10]. 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.

---

[7] *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : 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'.

[8] *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Note 3 de l'avis cité : Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

[9] *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : Avis C.E. 53.978/VR du 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, 37-38.

[10] *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : T. CORTHAUT et D. 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 Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (145) 152.

‡LW-AJKRKBHEG-GCBADUQ‡

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, 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'autorité fédérale, les communautés et les régions 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des 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 [11] ».

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet de décret examiné [12].

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET D'ASSENTIMENT

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON Pierre LIÉNARDY

[11] *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : On peut rappeler que l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, dans l'avis 53.932/AG, 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 (avis C.E. 53.932/AG du 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième réforme de l'État', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/3, p. 50, note 1).

[12] La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans les avis 61.240/4 donné le 27 avril 2017 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, conclu à Bruxelles, le 12 décembre 2016' ; 61.329/4 donné le 27 avril 2017 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union Européenne et ses États Membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2016' ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61329.pdf et 61.381/4 donné le 17 mai 2017 sur un projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, conclu à Bruxelles, le 12 décembre 2016'.

‡LW-AJKRKBHEG-GCBADUQ‡