ÜBERSETZUNG

STAATSRAT
Gesetzgebungsabteilung

Gutachten 62.107/4
vom 26. September 2017

über

einen Vorentwurf eines Dekrets der Deutschsprachigen Gemeinschaft ‚zur Zustimmung zu dem Kooperationsabkommen über Partnerschaft und Entwicklung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Islamischen Republik Afghanistan andererseits, geschehen zu München am 18. Februar 2017‘

‡LW-AJKRKBJAB-GCBAHMW‡

Am 5. September 2017 wurde der Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, von dem Ministerpräsidenten der Deutschsprachigen Gemeinschaft darum gebeten, innerhalb einer Frist von dreißig Tagen, ein Gutachten über einen Vorentwurf eines Dekrets ‚zur Zustimmung zu dem Kooperationsabkommen über Partnerschaft und Entwicklung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Islamischen Republik Afghanistan andererseits, geschehen zu München am 18. Februar 2017‘ abzugeben.

Der Vorentwurf wurde von der vierten Kammer am 26. September 2017 untersucht. Die Kammer setzte sich zusammen aus Pierre LIÉNARDY, Kammerpräsident, Martine BAGUET und Bernard BLERO, Staatsräte, und Bernadette VIGNERON, Greffier.

Der Bericht wurde von Xavier DELGRANGE, Erster Auditor-Abteilungsleiter, vorgelegt.

Das Gutachten, dessen Wortlaut nachstehend wiedergegeben ist, wurde am 26. September 2017 abgegeben.

*

‡LW-AJKRKBJAB-GCBAHMW‡

Da der Begutachtungsantrag aufgrund von Artikel 84 § 1 Absatz 1 Nr. 2 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze ‚über den Staatsrat' eingereicht wurde, beschränkt sich die Gesetzgebungsabteilung gemäß Artikel 84 § 3 der o.a. koordinierten Gesetze darauf, die Rechtsgrundlage des Vorentwurfs‡, die Befugnis des erlassenden Organs sowie die Einhaltung der vorangehenden Formvorschriften zu untersuchen.

Was diese drei Aspekte betrifft, sind über den Vorentwurf folgende Bemerkungen zu formulieren.

UNTERSUCHUNG DES ABKOMMENS

In dem am 3. Mai 2017 abgegebenen Gutachten Nr. 61.179/VR über einen Vorentwurf eines Dekrets der Flämischen Region ‚portant assentiment à l'Accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part, fait à Munich le 18 février 2017' haben die vereinigten Kammern der Gesetzgebungsabteilung folgendes bemerkt:

(Übersetzung)

„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 coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan (ci-après : l'Afghanistan), d'autre part, fait à Munich le 18 février 2017, en ce qui concerne la Communauté flamande et la Région flamande.

L'accord est un accord-cadre général limité qui règle la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Afghanistan, d'autre part. En ce qui concerne cette coopération, il s'agit principalement de dispositions-cadre, qui doivent être modalisées ultérieurement et qui concernent la coopération politique, à savoir, la coopération en vue de promouvoir les droits de l'homme, l'égalité entre les hommes et les femmes et la participation de la société civile, la consolidation de la paix et le soutien en faveur de la sécurité internationale (titre II de l'accord), la coopération au développement (titre III), la coopération en matière de commerce et d'investissements (titre IV), la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (titre V), la coopération sectorielle (titre VI) et la coopération régionale (titre VII).

Les parties à l'accord peuvent compléter ce dernier par la conclusion d'accords spécifiques dans tout domaine de coopération relevant du champ d'application de l'accord (article 53.2 de l'accord).

‡ Da es sich um einen Dekretvorentwurf handelt, wird unter „Rechtsgrundlage" die Übereinstimmung mit den höheren Rechtsnormen verstanden.

‡LW-AJKRKBJAB-GCBAHMW‡

COMPETENCE

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 les dispositions en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (article 9), de lutte contre le terrorisme (article 11), de coopération dans le domaine de la justice et de la police (article 24), de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (article 27), de coopération dans le domaine des migrations (article 28) et de protection consulaire (article 29). En ce qui concerne les compétences des communautés, on notera notamment les dispositions en matière d'éducation, de recherche, de jeunesse et de formation professionnelle (article 38), de culture (article 45) et de politique de l'audiovisuel et des médias (article 47). En ce qui concerne les compétences des régions, on observera notamment les dispositions en matière de non-prolifération des armes de petit calibre, des armes légères et des autres armes conventionnelles (article 10), d'énergie (article 39), d'agriculture, de développement rural, de bétail et d'irrigation (article 42), d'environnement (article 43) et de certains aspects du transport (article 40).

4. 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 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 [1-2].

[…]

[1] *Fußnote 2 aus dem zitierten Gutachten:* 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] *Fußnote 3 aus dem zitierten Gutachten:* 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').

‡LW-AJKRKBJAB-GCBAHMW‡

EXAMEN DE L'ACCORD

6. Les articles 3 et 49 de l'accord prévoient d'instaurer un dialogue politique régulier, qui peut, le cas échéant, avoir lieu au niveau ministériel, ainsi que la création d'un comité mixte.

Compte tenu du caractère mixte de l'accord, ces mécanismes peuvent également porter 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 lorsque ces mécanismes sont mis en œuvre [3].

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 comité mixte, le Conseil d'État, section de législation, dans l'avis 53.978/VR [4] , 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-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 [5] 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 [6], qui, dans la répartition des compétences en vigueur en Belgique, relèvent ensuite également des compétences (exclusives) des communautés et des régions.

[3] *Fußnote 5 aus dem zitierten Gutachten:* Comp. avec l'article 81, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980.

[4] *Fußnote 6 aus dem zitierten Gutachten:* Avis n° 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 '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, signé à Ulaanbaatar le 30 avril 2013', observation 3.2, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 37 et 38 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53978.pdf.

[5] *Fußnote 7 aus dem zitierten Gutachten:* 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'.

[6] *Fußnote 8 aus dem zitierten Gutachten:* Note 3 de l'avis cité : Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

‡LW-AJKRKBJAB-GCBAHMW‡

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'.

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[7]. 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 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 [8]".

Dieselben Bemerkungen gelten *mutatis mutandis* für den untersuchten Dekretvorentwurf.

[7] *Fußnote 9 aus dem zitierten Gutachten:* T. CORTHAUT ET D. VAN EECKHOUTTE, « Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN Umbrella » *in* J. Wouters e.a. (éds.), *The European Union and Multilateral Governance*. Assessing EU *in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (145) 152.

[8] *Fußnote 10 aus dem zitierten Gutachten:* 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) ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53932.pdf.

‡LW-AJKRKBJAB-GCBAHMW‡

UNTERSUCHUNG DES VORENTWURFS EINES ZUSTIMMUNGSDEKRETS

Über den Dekretvorentwurf ist keine Bemerkung zu formulieren.

DER GREFFIER DER PRÄSIDENT

Bernadette VIGNERON Pierre LIÉNARDY

Das Gutachten wurde unter der Aufsicht von Roger WIMMER, Erster Auditor, übersetzt.

DER CHEFGREFFIER,

Gregory DELANNAY

‡LW-AJKRKBJAB-GCBAHMW‡