



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 62.601/2
du 18 décembre 2017

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, signé à Bruxelles le 26 juin 2012'

Le 4 décembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, signé à Bruxelles le 26 juin 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 18 décembre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 décembre 2017.

*

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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que l'Accord doit également faire l'objet d'un assentiment de la Région wallonne exerçant les compétences de la Communauté française, conformément à l'article 138 de la Constitution.

EXAMEN DE L'ACCORD

1. L'article 14, paragraphe 2, de l'Accord commercial dispose ce qui suit :

« Les décisions adoptées par le comité 'Commerce' sont contraignantes pour les parties, qui sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires à leur mise en œuvre ».

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 « Commerce » précité dans le respect des règles répartitrices de compétences nationales. Il y a lieu d'observer que l'accord de coopération actuel 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 de Ministres de l'Union européenne' présente une lacune sur ce point, en ce qu'il ne porte que sur la représentation au sein du Conseil de l'Union européenne.

L'accord de coopération concerné ne peut pas s'appliquer par simple analogie, dans la mesure où le comité « Commerce », certes sur le plan formel, est un représentant des relations extérieures de l'Union, mais il est également, sur le plan matériel, expressément compétent pour des matières qui relèvent des compétences (exclusives) des communautés et des régions.

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

Confronté à une lacune similaire à propos de la représentation et de la prise de position au nom de la Belgique en matière d'actes d'exécution et délégués à adopter par la Commission européenne, la section de législation a déjà formulé l'observation suivante, qui doit être réitérée *mutatis mutandis* en l'occurrence ¹ :

« Conformément à l'article 92bis, § 4bis, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, la représentation et la prise de position au nom de la Belgique en matière d'actes d'exécution et délégués à adopter par la Commission doivent être réglés dans un accord de coopération. Les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 ² ne procurent pas de base juridique suffisante à pareilles représentation et prise de position. Toutefois, on peut envisager d'adapter en conséquence les accords de coopération précités.

Aussi longtemps qu'un accord de coopération ne prévoit pas de base juridique suffisante à cet effet, la représentation et la prise de position en matière d'actes d'exécution et délégués à adopter par la Commission doivent faire l'objet d'une concertation entre les gouvernements concernés, conformément à l'article 92bis, § 4bis, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 ».

2. Par ailleurs, il faut constater que l'Accord commercial transfère des pouvoirs à une organisation supranationale. 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 futurs arrêtés que le comité « Commerce » prendra dans les limites de l'Accord, sans qu'il faille encore préalablement y donner un assentiment explicite complémentaire.

3. L'article 13, paragraphe 2, d), de l'Accord commercial énonce ce qui suit :

« [Le comité 'Commerce' peut] envisager tout amendement ou toute modification des dispositions du présent accord, sous réserve du respect des procédures juridiques internes de chaque partie ».

Les articles 10, paragraphe 5, 131, paragraphe 4, 328, paragraphe 4, et 329, paragraphes 3 et 4, de l'Accord commercial doivent être interprétés au regard de cette disposition : les modifications qui sont apportées dans l'Accord commercial en application de ces dispositions doivent être adoptées selon les dispositions légales internes de chacune des parties, ce qui implique pour la Belgique et ses entités fédérées que les assemblées législatives concernées doivent y donner leur assentiment.

¹ Avis n° 52.810/1 donné le 5 mars 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2013 'portant exécution du règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions'.

² Note de bas de page 7 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'.

L'assentiment aux articles 10, paragraphe 5, 131, paragraphe 4, 328, paragraphe 4, et 329, paragraphes 3 et 4, de l'Accord commercial ne saurait dès lors être réputé avoir valeur d'assentiment préalable à d'éventuelles modifications qui seraient apportées ultérieurement par le comité « Commerce » à l'Accord commercial.

4.1. L'article 330, paragraphe 3, de l'Accord commercial prévoit une application provisoire de ce dernier³. Compte tenu de la définition des notions de « partie » et de « parties » à l'article 6, paragraphe 1, de l'Accord commercial⁴, il est possible, le cas échéant, d'appliquer provisoirement l'Accord commercial également dans des matières qui ne relèvent pas des compétences (exclusives) de l'Union européenne, au sens du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4.2. En ce qui concerne l'application provisoire des traités, un avis du Conseil d'État, section de législation, a déjà observé ce qui suit :

(Traduction)

« En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Parlements concernés⁵.

Une application provisoire de l'Accord de siège anticipe l'assentiment du Parlement flamand et place le Parlement devant l'alternative suivante : soit ratifier l'application provisoire, soit, en cas de non-ratification, mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'Accord. Ceci restreint le droit du Parlement flamand d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment.

En outre, même si l'assentiment du Parlement flamand a pour effet de confirmer ce qui a été arrêté antérieurement, l'Accord ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés. Ce ne sera pas le cas uniquement s'il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour une application conforme au traité dans la pratique.

En l'absence d'un dispositif en droit belge relatif à l'application provisoire de traités internationaux, le recours à l'instrument de l'application provisoire peut engendrer des difficultés pratiques et juridiques. Il est en tout cas recommandé

³ L'article 330, paragraphe 3, de l'Accord commercial dispose : « Nonobstant les dispositions du paragraphe 2, les parties peuvent appliquer provisoirement le présent accord, en tout ou en partie. Chaque partie informe le dépositaire et les autres parties de l'accomplissement des procédures internes nécessaires à l'application provisoire du présent accord. L'application provisoire de l'accord entre la partie UE et un pays andin signataire débute à compter du premier jour du mois qui suit la date de réception, par le dépositaire, de la dernière notification de la partie UE et du pays andin signataire ».

⁴ L'article 6, paragraphe 1, de l'Accord commercial dispose : « Aux fins du présent accord, on entend par :
- « partie », l'Union européenne ou ses États membres ou l'Union européenne et ses États membres dans leurs domaines de compétence respectifs découlant du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés la «partie UE»), ou chacun des pays andins signataires ;
- « parties », d'une part, la partie UE, et, d'autre part, chaque pays andin signataire ».

⁵ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Bien que l'article 167, § 3, de la Constitution ne porte que sur les traités réglant des matières relevant exclusivement de la compétence communautaire ou régionale, la règle qu'il énonce s'applique également aux traités mixtes vu la corrélation entre les paragraphes 2 et 4 de cet article.

d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire, [...] »⁶.

4.3. Il résulte de ce qui précède que l'Union européenne peut uniquement procéder à la notification, visée à l'article 330, paragraphe 3, de l'Accord commercial, de « l'accomplissement des procédures internes nécessaires à l'application provisoire du présent accord » dans la mesure où et seulement après que l'assentiment parlementaire a été donné par tous les parlements concernés, conformément à l'article 167, § 3, de la Constitution. Par conséquent, un retard dans l'assentiment par une ou plusieurs assemblées parlementaires belges restreint également les possibilités pour l'Union européenne et ses États membres, dans leur ensemble, d'appliquer provisoirement l'accord concerné, de sorte que, dans ce cas également, l'on ne peut que recommander, compte tenu notamment du principe de coopération loyale visé à l'article 4, paragraphe 3, du Traité 'sur l'Union européenne'⁷ d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁶ Avis n° 53.064/VR/1/4 donné le 6 mai 2013 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande 'tot instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Europese Unie over de voorrechten en immuniteiten van het Secretariaat van de Parlementaire Assemblée van de Unie voor de Mediterrane Regio, ondertekend in Brussel op 10 juli 2012', observation n° 3.2.

⁷ Ce principe joue un rôle particulier dans les relations externes de l'Union, plus spécialement à l'égard des traités mixtes. Voir notamment, à ce sujet, C. HILLION, « Mixity and Coherence in EU External Relations : The Significance of the 'Duty of Cooperation' », in C. HILLION et P. KOUTRAKOS (éds), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart Publishing, 2010 ; G. DE BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, OUP, 2008.

⁸ L'expression « achever [...] la procédure parlementaire d'assentiment » n'emporte pas l'obligation de porter assentiment à l'Accord. Le Conseil d'État, section de législation, excéderait d'ailleurs sa compétence s'il imposait dans un avis de porter assentiment à tel ou tel traité (qui ne concerne pas exclusivement des matières relevant des compétences exclusives de l'Union). Un parlement qui entend s'opposer à un traité international envisagé peut évidemment aussi « achever » la procédure d'assentiment en rejetant le projet de loi, de décret, ou d'ordonnance d'assentiment et donc le traité. Dans ce cas, l'application provisoire est évidemment aussi impossible. Il va de soi que, dans cette hypothèse, l'Union européenne, les autres États membres et les autres parties au traité doivent être immédiatement informés de ce rejet.