CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.899/4
du 21 février 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, fait à Tegucigalpa le 29 juin 2012'

‡LW-CCCSLDGBJ-GCIJJQW‡

Le 26 janvier 2018, 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 établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, fait à Tegucigalpa le 29 juin 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 février 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 février 2018.

*

‡LW-CCCSLDGBJ-GCIJJQW‡

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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord 'établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, fait à Tegucigalpa le 29 juin 2012' [1].

L'Accord pour lequel l'assentiment est demandé concerne non seulement des compétences fédérales, mais également des matières régionales et communautaires [2].

EXAMEN DU TRAITÉ

Dans l'avis n° 57.310/1 donné le 10 avril 2015 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, fait à Tegucigalpa le 29 juin 2012', la section de législation s'est exprimée comme suit au sujet du même Accord [3] :

« SIGNATURE

2. L'Accord 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.

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

[1] Dénommé ci-après en abrégé l' « Accord ».

[2] Pour les aspects relevant des matières régionales, voir l'avis nos 53.233/VR-53.284/VR donné le 30 mai 2013 sur des avant-projets d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, fait à Tegucigalpa le 29 juin 2012', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53233.pdf et l'avis n° 53.668/1 donné le 1er aout 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 28 mars 2014 'houdende instemming met de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Midden-Amerika, anderzijds, ondertekend in Tegucigalpa op 29 juni 2012', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2349/1, pp. 55 à 61, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53668.pdf.

[3] *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1047/1, pp. 25 à 29.

‡LW-CCCSLDGBJ-GCIJJQW‡

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-Hauptstad'.

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé à de multiples reprises [4] que 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 [5].

EXAMEN DU PROJET

3. L'article 6, paragraphe 2, de l'Accord dispose ce qui suit :

'Les décisions prises [par le Conseil d'association] sont contraignantes pour les parties, qui prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer leur application, conformément aux règles internes et aux procédures légales de chacune des parties'.

3.1. 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 Conseil d'association 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 Conseil d'association, 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. 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, le Conseil d'État, section

[4] *Note de bas de page 3 de l'avis* cité : C'est également le cas dans l'avis C.E. 52.275/VR/1/2 du 27 novembre 2012 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment au Protocole relatif aux préoccupations du peuple irlandais concernant le Traité de Lisbonne, fait à Bruxelles le 13 juin 2012', point 3 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-13, n° 1934/1).

[5] *Note de bas de page 4 de l'avis* cité : Voir déjà l'avis C.E. 27.270/4 du 18 mars 1998 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 18 juin 1998 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des Relations internationales de la Commission communautaire française', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 1997-1998, n° 63/l. 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 aout 1980 'de réformes institutionnelles').

‡LW-CCCSLDGBJ-GCIJJQW‡

de législation, a formulé récemment l'observation suivante, qui doit être réitérée *mutatis mutandis* en l'occurrence [6]:

'Conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 aout 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 [7] 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 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980'.

3.2. Par ailleurs, il faut constater que l'Accord 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 Conseil d'association prendra dans les limites de l'Accord, sans qu'il faille encore préalablement y donner un assentiment explicite complémentaire.

3.3. Il convient néanmoins de noter qu'en application de l'article 345 de l'Accord, le Conseil d'association est également compétent pour modifier des annexes énumérées dans cette disposition. De cette façon, le Conseil d'association peut toutefois modifier l'Accord même, de sorte qu'il s'impose de formuler les observations suivantes.

3.3.1 Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a déjà souligné par le passé, il n'est certes pas impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures apportées à un traité international, moyennant toutefois le respect de certaines conditions. Ainsi, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a plus particulièrement formulé les observations suivantes à propos du Traité de Lisbonne [8]:

---

[6] *Note de bas de page 5 de l'avis* cité : Avis C.E. 52.810/1 du 5 mars 2013 sur un avant-projet de loi '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', *Doc. parl.* Chambre 2012-13, n° 2988/1, 29.

[7] *Note de bas de page 6 de l'avis* cité : Note 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'.

[8] *Note de bas de page 7 de l'avis* cité : Avis C.E 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', (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 568/1, pp. 355-356, observation 28) ; voir aussi l'avis C.E. 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', sous « Observations générales », point 1.2 (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 40-41).

‡LW-CCCSLDGBJ-GCIJJQW‡

'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 [9]. 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 [10]. Tant la Cour de cassation [11] que la section de législation du Conseil d'État [12] 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 aout 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 [13] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications'.

3.3.2. L'article 345 de l'Accord semble suffisamment spécifique pour que la première condition soit remplie. L'article 3 du projet de loi prévoit que le législateur donne son assentiment aux modifications futures que le Conseil d'association adoptera en application de l'article 345 de l'Accord.

3.3.3. Pour renforcer le contrôle parlementaire, on pourrait ajouter au projet une disposition prévoyant l'obligation pour le gouvernement de notifier à la Chambre des représentants, dans un délai raisonnable, toute modification qu'il envisage d'apporter aux annexes de l'Accord, conformément à l'article 345 de celui-ci [14] ».

---

[9] *Note de bas de page 8 de l'avis* cité : Note 57 de l'avis cité : Voir les textes applicables sous le n° 23 précité (…).

[10] *Note de bas de page 9 de l'avis* cité : Note 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.

[11] *Note de bas de page 103 de l'avis* cité : Note 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.

[12] *Note de bas de page 11 de l'avis* cité : Note 60 de l'avis cité : Voir notamment l'avis n° 33.510/3 du 28 mai 2002 sur un 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 aout 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).

[13] *Note de bas de page 12 de l'avis* cité : Note 61 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

[14] *Note de bas de page 13 de l'avis* cité : Dans l'hypothèse où la Chambre n'approuverait pas une modification, le gouvernement se verrait dans l'obligation de renoncer à celle-ci.

‡LW-CCCSLDGBJ-GCIJJQW‡

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet de décret examiné [15].

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

L'avant-projet de décret n'appelle aucune observation [16].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[15] Voir également l'avis n[os] 53.233/VR - 53.284/VR précité, l'avis n° 53.597/1 donné le 16 juillet 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 23 septembre 2013 'portant assentiment à l'Accord établissant une association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Amérique centrale, d'autre part, ainsi qu'au Protocole de coopération culturelle, faits à Tegucigalpa le 29 juin 2012', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53597.pdf et l'avis n° 53.668/1 précité.

[16] Sous réserve de l'observation 3.3.3 de l'avis n° 57.310/1.

‡LW-CCCSLDGBJ-GCIJJQW‡