



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.432/4
du 7 novembre 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant assentiment à l’Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l’Union européenne et ses États membres, d’une part, et la Nouvelle-Zélande, d’autre part, fait à Bruxelles le 5 octobre 2016’

Le 12 octobre 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 de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, fait à Bruxelles le 5 octobre 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 7 novembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 novembre 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 n° 61.284/VR donné le 26 avril 2017 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, fait à Bruxelles le 5 octobre 2016'¹, les chambres réunies de la section de législation ont formulé les observations suivantes.

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. L'avant-projet de loi a pour objet de porter assentiment à l'Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, fait à Bruxelles le 5 octobre 2016.

Cet accord est un accord-cadre général qui règle la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle Zélande, d'autre part. En ce qui concerne le volet coopération, il s'agit essentiellement de dispositions-cadre qui doivent être ultérieurement complétées et qui ont trait au dialogue politique et à la coopération sur les questions de politique étrangère et de sécurité (titre II de l'accord), à la coopération en matière de développement mondial et d'aide humanitaire (titre III), à la coopération en matière économique et commerciale (titre IV), en matière de justice, de liberté et de sécurité (titre V), dans les domaines de la recherche, de l'innovation et de la société de l'information (titre VI), de l'éducation et de la culture ainsi que des liens interpersonnels (titre VII) et à la coopération en matière de développement durable, d'énergie et de transports (titre VIII).

L'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle Zélande, d'autre part, peuvent compléter l'accord par la conclusion d'accords ou arrangements spécifiques dans tout domaine de coopération relevant du champ d'application de l'accord (article 52 de l'accord).

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'ACTE

2. L'accord a été qualifié par le Groupe de travail traité mixte, d'accord mixte auquel tant l'autorité fédérale, que les Communautés et les Régions, ainsi que la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française doivent assentir.

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

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2483/1, pp. 14-18, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61284.pdf>.

Pour ce qui est de la compétence de l'autorité fédérale, il peut notamment être renvoyé aux dispositions relatives à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (article 8), la coopération en matière de lutte contre le terrorisme (article 11), la coopération judiciaire en matière pénale (article 29), la lutte contre la cybercriminalité (article 33), la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (article 34), la migration et l'asile (article 35) et la protection consulaire (article 36). En ce qui concerne les compétences des Communautés, il s'agit entre autres des dispositions relatives à l'éducation et la formation (article 40), la coopération dans le domaine de la culture (article 41) et la promotion des liens entre les peuples (article 42). La compétence des régions est mise en jeu par exemple par les dispositions relatives à la non-prolifération des armes légères et de petit calibre et de leurs munitions (articles 9), le dialogue sur les questions économiques, commerciales et en matière d'investissements (article 14), le bien-être des animaux (article 16), le tourisme (article 28), l'énergie (article 47), l'agriculture, les aspects de développement durable (article 43) et de transport (article 48), ainsi que le développement rural et la sylviculture (article 49).

3. 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 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 citée²⁻³.

² *Note de page n° 1 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 page n° 2 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, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’).

EXAMEN DE L'ACCORD DE PARTENARIAT

Les articles 3 et 53 prévoient l'instauration de contacts, d'échanges et de consultations non seulement au plan des chefs d'État et de Gouvernement mais également parlementaire, ministériel et administratif, ainsi que l'institution d'un comité mixte.

Au vu du caractère mixte de l'accord, des mécanismes de consultation ayant trait aux matières du ressort des communautés et régions peuvent également être envisagés en sorte que des arrangements spécifiques devront être conclus pour assurer la représentation et la participation de toutes les entités à l'élaboration des points de vue exprimés lorsque ces mécanismes seront mis en œuvre.

En ce qui concerne les instances créées 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, les chambres réunies de la section de législation ont, dans l'avis 53.978/VR, 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 92bis, § 4bis, alinéa 1^{er}, 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 1994⁴ 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 membres⁵, qui, dans la répartition des compétences en vigueur en Belgique, relèvent ensuite également des compétences (exclusives) des communautés et des régions.

⁴ Note de page n° 3 de l'avis cité : Note de bas de page 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’.

⁵ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Note de bas de page 3 de l'avis cité : Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

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 1980⁶.

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 en ce qui concerne les affaires européennes 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 Conseil⁷. 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 'de réformes institutionnelles', 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'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' dans ces matières, mieux vaudrait dans ce cas adapter l'accord de coopération afin d'étendre son champ d'application en ce sens⁸ ».

⁶ Note de page n° 5 de l'avis cité : Avis 53.978/VR donné le 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' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 37-38, n° 3.2), reproduit dans l'avis 54.818/2 donné le 14 janvier 2014, relatif à la loi du 15 mai 2014 portant assentiment au même accord d'association (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2496/1, p. 60, n° 2.2).

⁷ Note de page n° 6 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 in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (145) 152.

⁸ Note de page n° 7 de l'avis cité : 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 53.932/AG donné le 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).

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet de décret examiné⁹.

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

L'avant-projet de décret n'appelle pas d'observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁹ Voir l'avis n° 61.111/VR donné le 25 avril 2017 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 20 octobre 2017 'houdende instemming met de partnerschapsovereenkomst op het gebied van betrekkingen en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Nieuw-Zeeland, anderzijds, ondertekend te Brussel op 5 oktober 2016', *Doc. Parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 1223/1, pp. 19-26, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61111.pdf>; n° 61.239/VR donné le 26 avril 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} mars 2018 'portant assentiment à l'Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, fait à Bruxelles le 5 octobre 2016', *Doc. Parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-544/1, pp. 8-12, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61239.pdf>; n° 61.380/4 donné le 17 mai 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 7 décembre 2017 'portant assentiment à : l'Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, fait à Bruxelles, le 5 octobre 2016', *Doc. Parl.*, Ass. Réun. C.C.C., 2016-2017, n° B-82/1, pp. 8-12, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61380.pdf>; n° 62.104/4 donné le 2 octobre 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 26 février 2018 'portant assentiment à l'Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, fait à Bruxelles le 5 octobre 2016', *Doc. Parl.*, Parl. Comm. germ., 2017-2018, n° 214/1, pp. 9-12, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62104.pdf>. La section de législation s'est également prononcée en ce sens dans l'avis n° 64.383/4 donné le 24 octobre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, fait à Bruxelles le 5 octobre 2016'.