



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.938/4
du 14 janvier 2019

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant
assentiment à l’Accord-cadre global entre l’Union européenne
et ses États membres, d’une part, et l’Australie, d’autre part,
fait à Manille le 7 août 2017’

Le 10 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord-cadre global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, fait à Manille le 7 août 2017'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 janvier 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 janvier 2019.

*

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 DE L'AVANT-PROJET

Dans l'avis n° 62.626/VR donné le 22 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 29 juin 2018 'houdende instemming met de kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Australië, anderzijds, ondertekend te Manila op 7 augustus 2017', les chambres réunies de la section de législation se sont exprimées comme suit¹ :

(traduction)

« PORTÉE DE L'AVANT-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-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, signé à Manille le 7 août 2017 (ci-après : l'accord-cadre).

Cet accord-cadre organise la coopération entre, d'une part, l'Union européenne et ses États-membres et, d'autre part, l'Australie. Il comporte essentiellement des dispositions-cadre qui doivent être modalisées ultérieurement et qui concernent le dialogue politique et la coopération sur les questions de politique étrangère et de sécurité (titre II de l'accord-cadre), la coopération en matière de développement mondial et d'aide humanitaire (titre III), la coopération économique et commerciale (titre IV), la coopération en matière de justice, de liberté et de sécurité (titre V), la coopération dans les domaines de la recherche, de l'innovation et de la société de l'information (titre VI), la coopération dans le domaine de l'éducation et de la culture (titre VII) et la coopération en matière de développement durable, d'énergie et de transports (titre VIII).

Les parties à l'accord peuvent compléter l'accord-cadre par la conclusion d'accords spécifiques dans tous les domaines de coopération relevant du champ d'application de l'accord-cadre (article 55 de l'accord-cadre).

COMPÉTENCE

3. Le 8 mai 2015, le groupe de travail Traités mixtes a, à juste titre, considéré l'accord-cadre comme un accord mixte, auquel tant l'autorité fédérale que les

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

¹ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-2017, n° 1576/1, pp. 19-26 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62626.pdf>.

communautés et les régions, que la Commission communautaire commune et que la Commission communautaire française doivent donner leur assentiment ².

4. L'accord-cadre 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 sécurité juridique, il eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule citée. Cela 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.

[...]

EXAMEN DE L'ACCORD-CADRE

6.1. Les parties à l'accord-cadre s'engagent à coopérer dans différents domaines, le point de départ de cette coopération étant souvent l'accord tendant à franchir les étapes en vue de la ratification et de la mise en œuvre de traités multilatéraux relatifs à la matière concernée. Bien que la Belgique soit déjà partie à ces traités multilatéraux relatifs à différentes matières visées par l'accord-cadre, tel n'est pas toujours le cas.

En portant assentiment à l'accord-cadre, la Belgique s'engage dès lors à entreprendre les démarches nécessaires en vue de la signature, de la ratification, de la mise en œuvre et du respect d'un certain nombre de traités.

6.2. Ainsi, à l'article 6, paragraphe 3, a), de l'accord-cadre, les parties s'engagent, dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, à ‘pren[dre] toutes les mesures nécessaires pour signer ou ratifier tous les instruments internationaux dans ce domaine, ou y adhérer’. La Belgique n'a cependant pas signé le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, adopté à New York le 7 juillet 2017.

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Ce qu'a confirmé la Conférence interministérielle de la politique étrangère (voir les lettres du 21 septembre 2015 du président de la CIPE).

³ Note de bas de page n° 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, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’).

Il en résultera qu'en devenant partie à l'accord-cadre actuellement à l'examen, la Belgique s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de devenir partie au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires.

6.3. L'engagement qui est formulé à l'article 8, paragraphe 2, a), de l'accord-cadre et qui consiste à 'continuer à prendre des mesures pour mettre en œuvre le statut de Rome et [à] envisager la ratification et la mise en œuvre des instruments connexes', pose également la question de la ratification, par la Belgique, de l'amendement à l'article 124 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, fait à La Haye le 26 novembre 2015. Le délégué a déclaré que la procédure d'assentiment et de ratification de cet amendement serait entamée prochainement :

[traduction]

'L'avant-projet de loi portant assentiment à l'amendement à l'article 124 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale et l'exposé des motifs accompagnant cet avant-projet ont été préparés par le 'Groupe de travail Législation' de la Commission interministérielle de Droit humanitaire (CIDH). Le dossier administratif d'assentiment est finalisé par le service techniquement compétent du SPF Affaires étrangères, la Direction Droit international public, de sorte que la procédure parlementaire peut être entamée'.

7. Les articles 3 et 56 de l'accord-cadre prévoient respectivement, d'une part, un dialogue politique entre les parties qui comprend, outre des consultations, des réunions et des visites au niveau des dirigeants, de même que des consultations, des réunions, des visites ou des échanges de vue au niveau parlementaire et ministériel ainsi que de l'administration, et, d'autre part, la création d'un comité mixte dans lequel se tiennent des consultations pour faciliter la mise en œuvre de l'accord-cadre, pour promouvoir la réalisation des objectifs généraux ainsi que pour maintenir une cohérence globale dans les relations UE-Australie.

Compte tenu du caractère mixte de l'accord-cadre, ces mécanismes de concertation 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.

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, a, dans son avis 53.978/VR du 7 novembre 2013, relevé ce qui suit :

[traduction]

'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 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 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 en conséquence 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 92bis, § 4bis, 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 se déroule, en 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 convient toutefois d'observer 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. Bien que cela soit sans doute 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 92bis, § 4bis, 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'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 ».

⁴ Note de bas de page n° 6 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° 7 de l'avis cité : Note de bas de page 3 de l'avis cité : Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

⁶ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : 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 '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, 2455/1, pp. 37 et 38, observation 3.2.

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet de décret examiné⁷.

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

Dans l'intitulé et l'article unique, le mot « global » sera omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁷ Voir les avis n° 63.033/4 donné le 26 mars 2018 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Australie, d'autre part, fait à Manille le 7 aout 2017' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3145/1, pp. 13 à 17 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63033.pdf>) ; n° 63.270/4 donné le 25 avril 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 novembre 2018 portant assentiment au même Accord-cadre (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, n° A-690/1, pp. 7 à 12 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63270.pdf>) ; n° 63.385/4 donné le 17 mai 2018 sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune portant assentiment au même Accord-cadre (*Doc. parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2016-2017, n° B-120, pp. 7 à 12 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63385.pdf>) ; n° 63.954/2/V donné le 4 septembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone portant assentiment au même Accord-cadre (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 268/1, pp. 7 à 11 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63954.pdf>) ; n° 64.435/4 donné le 7 novembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne portant assentiment au même Accord-cadre (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1238/1, pp. 38 à 40 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64435.pdf>) ; et n° 64.436/4 donné le 7 novembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, au même Accord-cadre (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1239/1, pp. 36 à 38 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64436.pdf>).