CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.334/4
du 5 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Canada, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016'

‡LW-AFDTNDCDA-GFDDEZR‡

Le 4 février 2019, 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 stratégique entre l'Union européenne et le Canada, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mars 2019.

*

‡LW-AFDTNDCDA-GFDDEZR‡

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 12, § 1er, alinéa 1er, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières' dispose ce qui suit :

> « Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

Or l'article 14, paragraphe 3, de l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Canada, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016 (ci-après : l'Accord), auquel il est envisagé de porter assentiment, porte sur la politique de santé.

Il s'ensuit que l'avant-projet de décret portant assentiment à cet Accord entre dans le champ d'application de l'article 12, § 1er, alinéa 1er, de l'accord de coopération-cadre précité.

L'auteur de l'avant-projet veillera au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

EXAMEN DE L'ACCORD

Dans l'avis n° 61.685/4 donné le 10 juillet 2017 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, fait à Bruxelles le 30 octobre 2016' [1], la section de législation s'est exprimée comme suit au sujet du même accord de partenariat :

> « PORTÉE DU PROJET
>
> L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres,

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

[1] *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 2793/1, pp. 14 à 17, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61685.pdf.

‡LW-AFDTNDCDA-GFDDEZR‡

d'une part, et le Canada, d'autre part, fait à Bruxelles le 30 octobre 2016 (ci-après : l'Accord).

L'Accord est un accord-cadre global visant l'approfondissement des relations entre l'Union européenne et le Canada sur les plans politique [2] et socio-économique [3]. Il ne crée guère [4] de droits et d'obligations spécifiques mais il définit en revanche le cadre pour la poursuite du dialogue sur les diverses questions d'intérêt commun sur lesquelles il porte. Il organise à cette fin un dialogue politique et des mécanismes de consultation [5].

COMPÉTENCE

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 [6-7].

---

[2] *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : Sur ce point, l'accord porte sur la coopération dans le domaine des droits de l'homme, des libertés fondamentales, de la démocratie et de l'État de droit (titre II) ainsi que sur la coopération concernant la paix et la sécurité internationales et le multilatéralisme efficace (titre III). La coopération est également prévue en matière de justice, de liberté et de sécurité (titre V).

[3] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : L'accord prévoit un cadre de consultation concernant divers aspects du développement économique et durable (titre IV).

[4] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : L'article 24 relatif à la protection consulaire, qui prévoit la reconnaissance mutuelle de l'assistance subsidiaire par d'autres États, fait figure d'exception.

[5] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Titre VI de l'Accord de partenariat stratégique.

[6] *Note de bas de page n° 5 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.

[7] *Note de bas de page n° 6 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, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles').

‡LW-AFDTNDCDA-GFDDEZR‡

EXAMEN DE L'ACCORD

L'article 27 de l'Accord organise un certain nombre de contacts, d'échanges et de consultations, parmi lesquels, outre des réunions au niveau des chefs d'États et des chefs de gouvernements, ainsi que des contacts ou consultations aux niveaux parlementaire, ministériel et administratif, il instaure un comité ministériel conjoint et un comité de coopération conjoint.

Compte tenu du caractère mixte de l'Accord, ces mécanismes de consultation 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 [8].

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 [9], a 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 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 aout 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 [10] 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 simplement par analogie dès lors que, certes sur le plan formel, le Comité mixte est une expression des relations extérieures de l'Union européenne, mais qu'il est également, sur le plan matériel, expressément compétent pour des matières relevant de la compétence des États membres [11], qui, dans la répartition des compétences en vigueur en Belgique, relèvent ensuite également des compétences (exclusives) des communautés et des régions.

---

[8] *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Comp. avec l'article 81, § 6, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

[9] *Note de bas de page n° 8 de l'avis cité* : Avis n° 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', observation 3.2, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 37 et 38.

[10] *Note de bas de page n° 9 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'.

[11] *Note de bas de page n° 10 de l'avis cité* : Note de bas de page 3 de l'avis cité : Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

‡LW-AFDTNDCDA-GFDDEZR‡

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 aout 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 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 de relever 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 [12]. 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 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980, pourrait susciter des difficultés. 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 [13] » [14].

---

[12] *Note de bas de page n° 11 de l'avis cité* : 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 Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (p. 145) p. 152.

[13] *Note de bas de page n° 12 de l'avis cité* : On peut rappeler que l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, dans l'avis n° 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. n° 53.932/AG du 27 aout 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième réforme de l'État', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/3, p. 50, note 1).

[14] Voir dans le même sens l'avis n° 60.726/VR donné le 7 février 2017 sur un avant-projet devenu le décret de l'Autorité flamande du 20 octobre 2017 'houdende instemming met de overeenkomst inzake strategisch partnerschap tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Canada, anderzijds, ondertekend te Brussel op 30 oktober 2016', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 1222/1, pp. 17 à 23, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60726.pdf ; l'avis n° 62.869/4 donné le 21 février 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 19 juillet 2018 'portant assentiment à : l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, fait à Bruxelles le 30 octobre 2016', *Doc. parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2017-2018, n° B-117, pp. 6 à 10, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62869.pdf et l'avis n° 62.883/4 donné le 21 février 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 novembre 2018 'portant assentiment à : l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, fait à Bruxelles le 30 octobre 2016', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2017-2018, n° A-662/1, pp. 6 à 10, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62883.pdf. La section de législation s'est également prononcée en ce sens dans les avis n° 63.131/4 donné le 4 avril 2018 sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Canada, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016' ; n° 63.686/4 donné le 27 juin 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'portant assentiment à l'Accord de partenariat

‡LW-AFDTNDCDA-GFDDEZR‡

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

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. La formule de présentation du projet de décret est erronée [15].

En outre, les mots « Parlement wallon » y seront remplacés par le mot « Parlement » [16].

2. Dans l'intitulé et à l'article 2, l'intitulé exact de l'Accord sera mentionné.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

---

stratégique entre l'Union européenne, d'une part, et le Canada, d'autre part, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016' et n° 64.872/2 donné le 20 décembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Canada, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016'.

[15] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-1-10-2. Voir l'avis n° 50.326/4 donné le 10 octobre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 19 avril 2012 'portant assentiment à l'Accord, modifiant, pour la deuxième fois, l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, et à l'Acte final, faits à Ouagadougou, le 22 juin 2010', *Doc. parl.*, Parl., Comm. fr., 2011-2012, n° 346/1, pp. 16 à 20, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50326.pdf, l'avis n° 58.278/4 donné le 14 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 10 décembre 2015 'portant assentiment à l'accord de coopération du 17 décembre 2014 conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune modifiant l'accord de coopération du 9 décembre 2011 conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 213/1, pp. 8 à 12 et l'avis n° 62.598/4 donné le 27 décembre 2017 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord établissant la Fondation internationale UE-ALC, signé à Saint-Domingue, le 25 octobre 2016', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 1005/1, pp. 6 à 8, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62598.pdf.

[16] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formules F 4-1-10-2 et F 6. Voir dans le même sens l'avis n° 62.598/4.

‡LW-AFDTNDCDA-GFDDEZR‡