



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 66.060/4
du 4 juin 2019

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire française ‘portant assentiment à l’Accord de partenariat global et renforcé entre l’Union européenne et la Communauté européenne de l’énergie atomique et leurs États membres, d’une part, et la République d’Arménie, d’autre part, signé à Bruxelles le 24.11.2017’

Le 25 avril 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre, membre du Collège de la Commission Communautaire française chargée de la Politique d'Aide aux personnes handicapées, de l'Action sociale, de la Famille et des Relations internationales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, signé à Bruxelles le 24.11.2017'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 4 juin 2019. 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 présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 juin 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'avant-projet de décret de la Commission communautaire française portant assentiment à l'Accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, signé à Bruxelles le 24 novembre 2017, doit recevoir l'accord du Membre du Collège chargé du Budget.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Dans l'avis n° 63.085/VR donné le 26 mars 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 29 juin 2018 'portant assentiment à l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, signé à Bruxelles le 24 novembre 2017', la section de législation s'est exprimée comme suit au sujet du même accord¹ :

(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 de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, signé à Bruxelles le 24 novembre 2017 (ci-après : l'accord de partenariat).

Cet accord de partenariat a pour objectif de renforcer le partenariat politique et économique global et la collaboration entre, d'une part, l'Union européenne et ses États membres et, d'autre part, la République d'Arménie.

Dans cette perspective, l'accord comporte tout d'abord un cadre pour un dialogue politique entre l'Union européenne et l'Arménie dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité (titre II), pour la coopération en matière de justice, de liberté et de sécurité (titre III), pour la coopération économique (titre IV) et pour la coopération dans d'autres domaines (titre V). Il comporte ensuite un accord

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

¹ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-2018, n° 1593/1, pp. 19 à 32, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63085.pdf>.

commercial étendu relatif aux marchandises, aux services et aux domaines d'action qui y sont liés, ainsi qu'un mécanisme de mise en œuvre spécifique (titre VI). L'accord de partenariat comporte encore un cadre pour l'aide financière et la lutte contre la fraude (titre VII), et enfin un cadre institutionnel et des dispositions générales et finales (titre VIII).

Conformément à son article 385, l'accord de partenariat est déjà appliqué à titre provisoire pour certaines matières qui relèvent de la compétence de l'Union européenne ².

COMPÉTENCE

3. Le 24 mai 2017, le groupe de travail traités mixtes a, à juste titre, considéré l'accord de partenariat comme un accord mixte, auquel tant l'autorité fédérale que les communautés et les régions, que la Commission communautaire commune et que la Commission communautaire française doivent donner leur assentiment ³.

4. L'accord de partenariat 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. 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 ⁴.

[...]

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Décision (UE) 2018/104 du Conseil du 20 novembre 2017 ‘relative à la signature, au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part’.

³ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Ce qui a implicitement été confirmé par la Conférence interministérielle de la politique étrangère (voir les lettres du 26 octobre 2017 du président de la CIPE).

⁴ Note de bas de page n° 4 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

6.1. Les parties à l'accord de partenariat s'engagent à coopérer dans différents domaines, le point de départ de cette coopération étant souvent l'engagement qu'elles prennent de ratifier et mettre en œuvre des traités multilatéraux relatifs à la matière concernée. Bien que la Belgique soit déjà partie à plusieurs traités multilatéraux relatifs à différentes matières visées par l'accord de partenariat, tel n'est pas toujours le cas.

En portant assentiment à l'accord de partenariat, 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. L'engagement, inscrit à l'article 6, paragraphe 2, de l'accord de partenariat, de 's'efforce[er] de renforcer la coopération afin de promouvoir la paix et la justice au niveau international en ratifiant et en mettant en œuvre le statut de Rome de la Cour pénale internationale et ses actes connexes', soulève une nouvelle fois⁵ 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 à bref délai :

[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'.

6.3. En outre, à l'article 9, paragraphe 2, a), de l'accord de partenariat, 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] des mesures pour signer ou ratifier tous les autres instruments internationaux pertinents'. La Belgique n'a cependant pas signé le 'Traité sur l'interdiction des armes nucléaires', adopté à New York le 7 juillet 2017.

À cet égard, le délégué a précisé ce qui suit :

[traduction]

'Il s'agit d'une compétence fédérale.

La Belgique n'a pas signé ce traité.

⁵ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Voir également l'avis n° 62.626/VR donné le 22 janvier 2018 sur un avant-projet de décret 'houdende instemming met de kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Australië, anderzijds, ondertekend te Manila op 7 augustus 2017', observation n° 6.3.

Je renvoie à la réponse du Ministre-Président Bourgeois du 20 juin 2017 à une question relative à la position de la Belgique concernant la résolution de l'ONU sur l'interdiction des armes nucléaires :

L'autorité fédérale est compétente en cette matière. La Flandre n'est pas consultée à ce sujet. En ce qui concerne le désarmement nucléaire et le stockage d'armes sur le territoire de la Région flamande, le Gouvernement flamand souscrit évidemment à l'objectif du traité de non-prolifération, à savoir l'élimination finale de toutes les armes nucléaires dans le monde.

La Belgique fait partie d'un groupe de dix-huit pays qui plaide en faveur d'une approche dite progressive, une combinaison de mesures législatives et non législatives. Le Ministre Reynders a précisé sa position lors d'une discussion à la Chambre le 14 décembre 2016. Il a notamment répondu que la Belgique a voté contre la résolution de l'ONU relative à des négociations sur une interdiction des armes nucléaires, parce qu'il est convaincu que pareille mesure ne contribuera pas à l'élimination effective de ce type d'armes. Le Ministre Reynders estime que sans la participation des pays dotés d'armes nucléaires et sans un mécanisme de contrôle fiable, un tel traité ne permettra même pas le démantèlement d'une seule arme nucléaire.

Je suis convaincu que c'est en adoptant des positions communes dans le cadre de l'UE ainsi qu'en prenant des initiatives *ad hoc* avec des partenaires de bonne volonté de l'OTAN que la Belgique doit continuer à plaider en faveur de la poursuite d'une réduction des arsenaux nucléaires stratégiques existants, conformément à la résolution de ce Parlement flamand⁶.

Sans préjudice de cette déclaration, en devenant partie à l'accord de partenariat à l'examen, la Belgique s'engage à prendre encore toutes les mesures nécessaires en vue de devenir partie au 'Traité sur l'interdiction des armes nucléaires'.

7. Il y a lieu d'attirer l'attention sur les obligations de transparence prévues à l'article 309 de l'accord de partenariat. Cette disposition impose certaines formes de publication qui ne sont pas complètement intégrées dans l'ordre juridique belge⁶. C'est ainsi que, conformément à l'article 309, paragraphe 1, de l'accord de partenariat, des mesures d'application générale, comme 'les lois, règlements, décisions, procédures et décisions administratives d'application générale susceptibles d'avoir une incidence sur toute question couverte par le présent accord'⁷ doivent 'explique[er] clairement l'objectif visé' et 'entr[er] en vigueur après qu'un délai suffisant s'est

⁶ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Voir déjà auparavant la mise en garde du Conseil d'État, section de législation, en ce qui concerne des dispositions analogues dans l'accord d'association avec l'Ukraine : avis n° 56.890/VR donné le 27 janvier 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 13 mai 2015 'portant assentiment à l'Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, fait à Bruxelles le 21 mars 2014 et le 27 juin 2014', observation 4.2, *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-980/1, pp. 15-16. Pour une première application concrète de ces dispositions en ce qui concerne une obligation de *notice and comment* : voir l'avis n° 62.412/3 donné le 29 décembre 2017 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants', observation n° 4. Voir également, en ce qui concerne la réglementation analogue dans l'accord de partenariat et de collaboration avec le Kazakhstan, l'avis n° 58.987/VR donné le 1^{er} avril 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 2 décembre 2016 'portant assentiment à l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, signé à Astana le 21 décembre 2015', observation n° 4.1, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2015-2016, n° 861/1, p. 22.

⁷ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Article 307, a), de l'accord de partenariat.

écoulé depuis leur publication, sauf dans des cas dument justifiés'. En outre, dès le stade préparatoire du processus politique, il convient de faire montre d'une transparence suffisante, notamment en prévoyant une procédure de *notice and comment* qui doit satisfaire aux conditions de l'article 309, paragraphe 2, de l'accord de partenariat.

8.1. Lorsque l'exposé des motifs évoque le pays partenaire, il fait état du conflit relatif au Nagorno-Karabakh, une enclave située en Azerbaïdjan, sur laquelle l'Arménie fait valoir des prétentions territoriales. La question se pose de savoir à cet égard si l'accord de partenariat s'applique ou non à ce territoire. L'article 383 de l'accord de partenariat mentionne uniquement le 'territoire de la République d'Arménie' et apporte donc peu d'éclaircissements.

La réponse du délégué ne permet pas non plus de trancher ce point :

[traduction]

'L'Union européenne n'est pas un acteur principal dans ce processus, mais s'en remet à l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), plus spécifiquement au Groupe de Minsk qui, au sein de l'OSCE, cherche une solution au conflit du Karabakh. Dans ce contexte, l'UE prête son concours et plaide pour une solution politique négociée en conformité avec le droit international'.

8.2. C'est en définitive à la Cour de Justice qu'il reviendra de trancher définitivement cette question. Dans sa jurisprudence récente concernant le champ d'application des accords de partenariat ou d'association conclus avec l'Union européenne, la Cour de Justice a en tout cas limité le champ d'application territorial de ces accords aux frontières internationalement reconnues du pays partenaire⁸.

9. Les articles 3 et 362 à 366 de l'accord de partenariat prévoient un dialogue politique entre les parties qui comprend des consultations, des réunions et des visites ou des échanges de vue au niveau parlementaire, ministériel et administratif ainsi que la création d'un conseil de partenariat et d'un comité de partenariat au sein desquels se tiennent des consultations visant à faciliter la mise en œuvre de l'accord de partenariat, à promouvoir la réalisation de ses objectifs généraux et à garantir une cohérence générale des relations entre l'Union européenne et l'Arménie. Le conseil de partenariat et le comité de partenariat peuvent en outre prendre des décisions contraignantes.

Compte tenu du caractère mixte de l'accord de partenariat, 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 afin de déterminer la prise de position lorsque ces mécanismes seront d'application.

⁸ Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : Voir à cet égard avec le Maroc et le Sahara occidental, C.J.U.E., 27 février 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, ECLI:EU:C:2018:118 (sur le fondement des règles du droit international général qui s'appliquent dans les relations entre l'Union européenne et le Maroc, à savoir le principe d'autodétermination, rappelé à l'article 1^{er} de la Charte des Nations unies, et le principe de l'effet relatif des traités). Voir, en ce qui concerne Israël, la Cisjordanie et la bande de Gaza, C.J.U.E. 25 février 2010, *Brita*, C-386/08, ECLI:EU:C:2010:91 (sur le fondement du principe général du droit international « *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* »).

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 relevé, dans son avis n° 53.978/VR du 7 novembre 2013, 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 1994⁹ 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 membres¹⁰, qui, dans la répartition des compétences en vigueur en Belgique, relèvent ensuite 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 1980’¹¹.

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 au sein du Conseil.

⁹ Note de bas de page n° 12 de l’avis cité : Note de bas de page n° 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’.

¹⁰ Note de bas de page n° 13 de l’avis cité : Note de bas de page n° 3 de l’avis cité : Voir l’article 62 de l’accord-cadre.

¹¹ Note de bas de page n° 14 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 n° 3.2, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 37 et 38.

Il convient toutefois d'observer que les décisions prises dans les matières relevant de la compétence des États membres ne sont pas prises, d'un 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 peut-être plutôt exceptionnel dans la pratique, il n'est pas exclu que des États membres, dans des matières relevant de leur compétence, adoptent 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'en étendre le champ d'application en ce sens.

EXAMEN DU DÉCRET PORTANT ASSENTIMENT

10.1. Selon l'article 362, paragraphe 8, de l'accord de partenariat, le conseil de partenariat est 'habilité à actualiser ou à modifier les annexes, sans préjudice des éventuelles dispositions spécifiques figurant au titre VI'. L'accord de partenariat prévoit également des procédures particulières pour la modification d'annexes spécifiques de l'accord de partenariat (articles 240, paragraphe 3, et 270, paragraphe 2, de l'accord de partenariat). Ces dispositions prévoient l'application d'une procédure de modification de l'accord de partenariat qui pourrait impliquer que la Belgique se retrouve liée sur le plan international à la suite de ces amendements, sans que les assemblées législatives y aient donné leur assentiment.

10.2. Eu égard à ces dispositions, il s'impose, de l'accord du délégué¹², de compléter l'avant-projet par une disposition qui porte préalablement assentiment aux modifications qui seront apportées en vertu des articles 240, paragraphe 3, 270, paragraphe 2, et 362, paragraphe 8, de l'accord de partenariat.

À défaut d'assentiment préalable, le Parlement flamand devra expressément donner assentiment à chacun des amendements aux annexes de l'accord, adoptés ultérieurement.

10.3. Un tel assentiment préalable du législateur à des modifications futures est possible, pour autant que certaines conditions soient remplies. C'est ainsi que, dans l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG¹³, l'assemblée générale de la section de

¹² Note de bas de page n° 15 de l'avis cité : Le délégué a déclaré : (traduction) « Le projet de décret sera adapté en ce sens ».

¹³ Note de bas de page n° 16 de l'avis cité : Avis rendu le 15 février 2005 sur :

– un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.954/AG), *doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64 ;

– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réun. Commission communautaire commune, 2004-05, n° B-30/1, p. 25) ;

– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-128/1, p. 25) ;

– un avant-projet de loi 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1091/1, p. 539).

législation du Conseil d'État a déclaré ce qui suit :

‘Tant la Cour de cassation¹⁴ que la section de législation du Conseil d'État¹⁵ 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 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements¹⁶ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements’.

En ce qui concerne l'accord de partenariat auquel l'avant-projet entend porter assentiment, on peut admettre que l'exigence de connaître suffisamment les limites des futurs amendements est respectée.

Il n'en demeure pas moins que les articles 240, paragraphe 3, 270, paragraphe 2, et 362, paragraphe 8, de l'accord de partenariat permettent d'adopter des amendements aux annexes de l'accord de partenariat que le Parlement flamand pourrait éventuellement désapprouver. Afin de donner la possibilité à ce parlement d'en informer le gouvernement¹⁷, il serait également judicieux de compléter l'avant-projet par une disposition imposant au Gouvernement flamand de communiquer au Parlement, dans un délai déterminé, toute modification approuvée par le conseil de partenariat, le comité de partenariat¹⁸ ou le sous-comité¹⁹.

¹⁴ Note de bas de page n° 17 de l'avis cité : Note de bas de page n° 35 de l'avis cité : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, p. 779; *J.T.*, 1982, 565, et la note J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

¹⁵ Note de bas de page n° 18 de l'avis cité : Note de bas de page n° 36 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 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 35.792/2/V du 20 août 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 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).

¹⁶ Note de bas de page n° 19 de l'avis cité : Note de bas de page n° 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

¹⁷ Note de bas de page n° 20 de l'avis cité : Voir la procédure pour les modifications simplifiées d'un traité, réglée par l'article 75/1 du règlement du Parlement flamand (modification du règlement du Parlement flamand 'wat de vereenvoudigde verdragswijzigingen betreft', adoptée le 24 juin 2015, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 359/3; voir aussi : M. Elst, « Reglementswijziging met betrekking tot vereenvoudigde verdragswijzigingen in het Vlaams Parlement » *TvW* 2015, pp. 293-297).

¹⁸ Note de bas de page n° 21 de l'avis cité : Conformément à l'article 363, paragraphe 5, de l'accord de partenariat, le conseil de partenariat peut en effet déléguer des pouvoirs au comité de partenariat, parmi lesquels celui d'arrêter des décisions contraignantes.

¹⁹ Note de bas de page n° 22 de l'avis cité : Pour la formulation d'une telle disposition, on s'inspirera par exemple des articles 3 et 4 du décret du 4 avril 2014 'portant assentiment au Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, fait à Nagoya le 15 octobre 2010' et des articles 3 et 4 du décret du 25 avril 2014 'portant assentiment à l'Accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), fait à Genève le 26 mai 2000, et aux prescriptions actualisées ADN 2013'.

10.4. Le fait que le Parlement a donné préalablement son assentiment d'une manière conditionnelle, implicite, à une modification n'emporte pas de dérogation à l'obligation de la publier au *Moniteur belge* pour qu'elle puisse produire ses effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

L'article 190 de la Constitution dispose que seul le législateur est compétent pour déterminer la forme dans laquelle les lois et règlements doivent être publiés pour acquérir un caractère obligatoire. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet jugé que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au *Moniteur belge* ²⁰.

OBSERVATION FINALE

11. L'accord de partenariat fait référence à des règles et normes internationales, qui acquièrent ainsi également un caractère contraignant.

À titre d'exemple, peuvent être mentionnés :

– les recommandations du Groupe d'États contre la corruption ('GRECO') du Conseil de l'Europe et de l'OCDE, pour la transparence en ce qui concerne les déclarations de patrimoine, la protection des lanceurs d'alerte et la divulgation d'informations sur les bénéficiaires finaux des entités juridiques (article 16, paragraphe 2, de l'accord de partenariat) ;

– la poursuite du développement de la politique relative à la gouvernance d'entreprise dans le respect des normes internationales, et en particulier des normes de l'OCDE (article 60, paragraphe 2, b), de l'accord de partenariat) ;

– les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, le pacte mondial des Nations unies, la déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale et la norme ISO 26000 (article 88 de l'accord de partenariat) ;

– en matière de lutte contre la fraude et de transparence financière, l'article 183 de l'accord de partenariat mentionne, outre les 'Dix principes clés pour régir l'échange d'informations' formulés par les ministres des finances du G7 :

a) les 'Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace' établis par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire ;

b) les 'Normes fondamentales pour le contrôle de l'assurance' de l'Association internationale des autorités de contrôle de l'assurance ;

c) les 'Objectifs et principes de régulation des marchés des valeurs mobilières' définis par l'Organisation internationale des commissions de valeurs ;

d) l'Accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale' de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;

e) la 'Déclaration du G20 sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales' et ;

²⁰ Note de bas de page n° 23 de l'avis cité : Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.T.* 1982, pp. 565-567, note J. Verhoeven.

f) les ‘Quarante recommandations sur le blanchiment des capitaux’ et des ‘Neuf recommandations spéciales sur le financement du terrorisme’ du groupe d’action financière.

– les principes directeurs de l’OCDE à l’intention des entreprises multinationales, le Pacte mondial des Nations unies et la déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l’OIT de 1977 (article 276, e)), de l’accord de partenariat).

Il convient de rappeler à cet égard que selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, ces dispositions ne sont pas opposables aux particuliers si elles ne sont pas publiées au *Moniteur belge*²¹. Ces règles et normes internationales doivent par conséquent être publiées au *Moniteur belge* en même temps que l’accord de partenariat à l’examen ».

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l’avant-projet d’ordonnance examiné²².

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

²¹ Note de bas de page n° 24 de l’avis cité : Voir la jurisprudence de la Cour de cassation citée dans l’observation n° 10.4.

²² Voir également, dans le même sens, l’avis n° 64.387/4 donné le 24 octobre 2018 sur un avant-projet, devenu projet de décret de la Communauté française portant assentiment au même accord de partenariat, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 755/1, pp. 12 à 22, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64387.pdf> ; l’avis n° 64.439/4 donné le 7 novembre 2018 sur un avant-projet, devenu 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 de partenariat, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1235/1, pp. 8 à 13, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64439.pdf> ; l’avis n° 64.440/4 donné le 7 novembre 2018 sur un avant-projet, devenu projet de décret de la Région wallonne portant assentiment au même accord de partenariat, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1234/1, pp. 8 à 13, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64440.pdf> ; l’avis n° 64.524/3 donné le 5 décembre 2018 sur un avant-projet, devenu projet de loi portant assentiment au même accord de partenariat, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3459/1, pp. 15 à 25, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64524.pdf> ; l’avis n° 64.594/3 donné le 6 décembre 2018 sur un avant-projet, devenu projet de décret de la Communauté germanophone portant assentiment au même accord de partenariat, *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 300/1, pp. 7 à 13 et l’avis n° 65.236/4 donné le 25 février 2019 sur avant-projet, devenu projet d’ordonnance de la Commission communautaire commune portant assentiment au même Accord de partenariat, *Doc. parl.*, Ass. réun. C.C.C., 2018-2019, n° B-164/1, pp. 9 à 19, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65236.pdf>.