CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.061/4
du 4 juin 2019

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018'

‡LW-AEGTOBHDG-GGAGBMW‡

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 stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018'.

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.

*

‡LW-AEGTOBHDG-GGAGBMW‡

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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'avant-projet de décret de la Commission communautaire française portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018, doit recevoir l'accord du Membre du Collège chargé du Budget.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018 (ci-après : l'accord).

Cet accord règle la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part. Il comporte essentiellement des dispositions-cadre qui doivent être ultérieurement complétées et qui ont trait au dialogue politique et à la coopération dans différents domaines.

Un comité mixte, institué par l'article 42, paragraphe 1er, de l'accord, peut élargir la coopération à « des domaines de coopération ne figurant pas dans le présent accord, pour autant qu'ils soient compatibles avec les objectifs du présent accord » (article 42, paragraphe 2, c), de l'accord).

COMPÉTENCE

2. Le 2 mai 2018, le groupe de travail traités mixtes a, à juste titre, considéré l'accord comme un traité 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 [1].

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

[1] Ce qui a été confirmé par la Conférence interministérielle de la politique étrangère (voir la lettre du 30 juillet 2018 du président de la CIPE).

‡LW-AEGTOBHDG-GGAGBMW‡

3. 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.

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 [2].

EXAMEN DE L'ACCORD

4. L'article 42, paragraphe 1er, de l'accord institue un comité mixte, composé de représentants des parties.

Ce comité mixte est chargé :

« a) de coordonner le partenariat global reposant sur le présent accord ;

b) de demander, s'il y a lieu, des informations aux comités et autres organismes établis en vertu d'autres accords ou arrangements entre les parties et de procéder à des échanges de vues sur les questions présentant un intérêt commun ;

c) de décider d'ajouter des domaines de coopération ne figurant pas dans le présent accord, pour autant qu'ils soient compatibles avec les objectifs du présent accord ;

d) de veiller au bon fonctionnement et à la bonne application du présent accord ;

[2] 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-AEGTOBHDG-GGAGBMW‡

e) de s'efforcer de résoudre tout différend découlant de l'interprétation, de l'application ou de la mise en œuvre du présent accord ;

f) de servir d'enceinte pour expliquer toute modification utile de politiques, programmes ou compétences concernant le présent accord ; et

g) de formuler des recommandations, d'adopter des décisions, s'il y a lieu, et de faciliter certains aspects spécifiques de la coopération en se fondant sur le présent accord » (article 42, paragraphe 2, de l'accord).

L'accord prévoit en outre que le comité mixte se réunit généralement une fois par an, qu'il est composé de représentants des parties, qu'il adopte ses décisions par consensus et adopte son règlement intérieur (article 42, paragraphes 1er, 3, 4 et 5).

5. Compte tenu du caractère mixte de l'accord, les matières abordées au sein du comité mixte 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 la prise de décision au sein du comité mixte.

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 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 [3] 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 membres [4], qui, dans la répartition des compétences en vigueur en Belgique,

[3] *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'.

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

‡LW-AEGTOBHDG-GGAGBMW‡

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 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980 » [5].

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.

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 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 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.

6. L'article 42, paragraphe 2, c), de l'accord prévoit que le comité mixte peut décider « d'ajouter des domaines de coopération ne figurant pas dans le présent accord, pour autant qu'ils soient compatibles avec les objectifs du présent accord ».

Dans la mesure où une telle décision conduirait à élargir le champ d'application de l'accord, cette décision devra faire l'objet d'un assentiment par les parlements compétents, conformément à l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution, à défaut de quoi elle ne pourra pas produire d'effet dans l'ordre juridique belge. Compte tenu du caractère

[5] 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, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53978.pdf.

‡LW-AEGTOBHDG-GGAGBMW‡

ouvert de l'article 42, paragraphe 2, c), de l'accord, il n'est pas possible pour le Parlement de donner dès-à-présent son assentiment à un tel élargissement.

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

7. L'exposé des motifs fait état d'une déclaration unilatérale déposée par la Belgique à l'occasion de la conclusion (lire : la signature) de l'accord. Interrogé dans le cadre d'un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande portant assentiment au même accord et sur lequel la section de législation a donné le 23 janvier 2019 l'avis n° 64.920/VR [6], le délégué a communiqué à la section de législation le texte de la déclaration et apporté la clarification suivante :

> « Deze verklaring is een intern document dat enkel gericht is aan de EU instellingen en de andere EU lidstaten ».

Il ne s'agit donc pas d'une déclaration relative à l'accord, mais d'une déclaration faite par la Belgique dans le cadre du Conseil de l'Union européenne. Cette précision gagnerait à être reprise dans l'exposé des motifs. Une telle déclaration ne doit pas faire l'objet d'un assentiment par le Parlement.

LE GREFFIER	LE PRÉSIDENT
Charles-Henri VAN HOVE	Martine BAGUET

[6] *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1871/1, pp. 17 à 23, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64920.pdf.

‡LW-AEGTOBHDG-GGAGBMW‡