CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 67.163/4
du 11 mai 2020

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à l'Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, fait à Bruxelles le 19 octobre 2018'

‡LW-BBFULEEAI-GHBGDYX‡

Le 26 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre du Collège de la Commission Communautaire française, chargé de la Formation professionnelle 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 et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, fait à Bruxelles le 19 octobre 2018'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 11 mai 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, 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 11 mai 2020.

*

‡LW-BBFULEEAI-GHBGDYX‡

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 doit être soumis à la concertation intra-francophone, conformément aux articles 14 et 15 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'.

Le dossier communiqué à la section de législation contient une lettre datée du 12 février 2019 soumettant l'avant-projet à l'organe de concertation. Il convient de mener la procédure à son terme.

EXAMEN DE L'ACCORD

Dans l'avis n° 65.520/VR donné le 5 avril 2019 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande 'houdende instemming met de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Singapore, anderzijds, ondertekend te Brussel op 19 oktober 2018' [1], la section de législation a observé ce qui suit :

(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 et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, fait à Bruxelles, le 19 octobre 2018 (ci-après : l'accord).

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

[1] http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65520.pdf.

‡LW-BBFULEEAI-GHBGDYX‡

Cet accord règle la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et Singapour, d'autre part. Il comporte essentiellement des dispositions-cadre qui devront être modalisées et qui concernent l'engagement d'entretenir un dialogue politique, global entre les parties et de continuer à accroitre la coopération dans tous les domaines d'intérêt commun.

COMPÉTENCE

3. Le 8 juillet 2013, le groupe de travail Traités mixtes a considéré l'accord comme un accord mixte, auquel tant l'autorité fédérale, les communautés et les régions, que la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française doivent donner leur assentiment [2].

4. L'accord a dès lors été 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-Hauptstad'.

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 [3].

EXAMEN DE L'ACCORD

5. Conformément à l'article 7, paragraphe 3, a), de l'accord, les parties conviennent d'adopter des mesures en vue de signer, de ratifier ou d'adhérer à l'ensemble des autres instruments internationaux en rapport avec la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de les mettre pleinement en œuvre. 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 26 novembre 2013 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, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles').

‡LW-BBFULEEAI-GHBGDYX‡

Il en résultera, qu'en devenant partie à l'accord 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. En vertu de l'article 35, paragraphe 3, alinéa 2, de l'accord, la ratification de toutes les conventions définies comme étant à jour par l'Organisation internationale du travail (ci-après : OIT), auxquelles la Belgique n'est pas encore partie, devra être envisagée [4].

7.1. L'article 41, paragraphe 1, de l'accord met en place un comité mixte composé de représentants des deux parties, qui sera chargé des tâches suivantes :

'a) veiller au bon fonctionnement et à la bonne application du présent accord ;

b) définir les priorités au regard des objectifs du présent accord ;

c) formuler des recommandations pour promouvoir les objectifs du présent accord'.

Le comité mixte peut créer des sous-comités spécialisés pour l'assister dans l'accomplissement de ses tâches. Le comité mixte arrête son propre règlement intérieur et exécute ses tâches par consensus (article 41, paragraphes 3 et 4).

7.2. Au vu du caractère mixte de l'accord, les matières évoquées au sein du comité mixte peuvent également concerner des matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions, de sorte que des accords particuliers devront être conclus au sujet de la représentation et de la prise de position 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 également 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 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 [5] 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

[4] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité :* Il s'agit notamment des conventions OIT nos 78, 106, 110, 118, 131, 135, 142, 143, 152, 157, 160, 169, 173, 183, 185 et 188, et des protocoles nos 29, 81, 89, 110 et 155 (voir https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11210:0::NO::P11210_COUNTRY_ID:102560).

[5] *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité :* Note de bas 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'.

‡LW-BBFULEEAI-GHBGDYX‡

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 [6], 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 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980' [7].

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, 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 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 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'étendre son champ d'application en ce sens ».

---

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

[7] *Note de bas de page n° 7 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 'portant assentiment à l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, signé à Ulaanbaatar le 30 avril 2013', observation 3.2, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 37-38.

‡LW-BBFULEEAI-GHBGDYX‡

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-BBFULEEAI-GHBGDYX‡