CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.035/VR
du 29 octobre 2020

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'zur Zustimmung zum Übergangsabkommen für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschapft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Vertragspartei Zentralafrika andererseits, geschehen zu Yaoundé und Brüssel am 22. Januar 2009'

‡LW-CFLULFCCH-GIADFUQ‡

Le 15 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président, Ministre des Pouvoirs locaux et des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [*], sur un avant-projet de décret 'zur Zustimmung zum Übergangsabkommen für ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschapft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Vertragspartei Zentralafrika andererseits, geschehen zu Yaoundé und Brüssel am 22. Januar 2009'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 29 octobre 2020. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Wim GEURTS, greffier, et Esther CONTI, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Tim CORTHAUT, auditeur et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 octobre 2020.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-CFLULFCCH-GIADFUQ‡

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.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à 'l'accord d'étape vers un accord de partenariat économique entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la partie Afrique centrale, d'autre part, fait à Yaoundé et à Bruxelles le 22 janvier 2009' (ci-après : « l'APEE »).

L'APEE se compose de huit titres. Le titre I expose les objectifs. Le titre II contient le volet consacré à la coopération au développement avec le partenariat pour le développement. Le titre III établit le régime commercial pour les produits, avec des mesures relatives aux droits de douane et aux mesures non tarifaires (chapitre I), aux instruments de défense commerciale (chapitre 2), au régime douanier et à la facilitation du commerce (chapitre 3), aux obstacles techniques au commerce et aux mesures sanitaires et phytosanitaires (chapitre 4), ainsi qu'aux mesures de gouvernance forestière, et aux échanges commerciaux du bois et des produits forestiers (chapitre 5). Le titre IV concerne l'établissement, le commerce des services et le commerce électronique. Le titre V contient les règles liées au commerce et comprend un régime relatif aux paiements courants et mouvements de capitaux (chapitre 1), à la concurrence (chapitre 2), à la propriété intellectuelle (chapitre 3), aux marchés publics (chapitre 4), au développement durable (chapitre 5) ainsi qu'à la protection des données à caractère personnel (chapitre 6). Le titre VI est consacré à la prévention et au règlement des différends. Le titre VII porte sur les exceptions générales. Le titre VIII comporte les dispositions générales et finales. L'APEE contient en outre deux appendices, trois annexes et un protocole.

COMPÉTENCE

1. Le groupe de travail Traités mixtes a proposé, le 21 janvier 2020, de qualifier l'accord à l'examen d'accord mixte.

La section de législation peut se rallier à cette appréciation pour les motifs énoncés ci-après.

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

‡LW-CFLULFCCH-GIADFUQ‡

2. Les dispositions du titre II (« Partenariat pour le développement ») de l'APEE identifient les engagements des parties à l'accord dans les différents domaines prioritaires.

3. Il ne s'agit pas à cet égard d'engagements uniquement au niveau de l'Union, mais aussi des États membres et singulièrement, pour soutenir, par leurs politiques et instruments de développement respectifs, y compris l'aide au commerce, des actions de développement en faveur de la coopération économique régionale et de la mise en œuvre de cet accord, tant au niveau national que régional, en conformité avec les principes d'efficacité et de complémentarité de l'aide (article 7, paragraphe 3, de l'APEE). Les engagements que prend le Royaume de Belgique en tant qu'État membre de l'Union européenne ne lient pas seulement l'autorité fédérale, mais aussi tous les autres niveaux de pouvoir [1].

4. La coopération au développement par exemple n'est pas une matière exclusivement fédérale. Conformément à l'article 6*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les communautés et les régions sont, avec l'autorité fédérale, compétentes pour les aspects de la coopération au développement pour les compétences qui leur ont été attribuées. Il paraît dès lors évident que des mesures en vue de la promotion du cadre des affaires (article 6 de l'APEE), de la coopération pour le financement du développement (article 7 de l'APEE), de l'appui à la mise en œuvre des règles liées au commerce (article 8 de l'APEE), du financement du partenariat (article 9 de l'APEE), de la coopération en matière d'ajustement fiscal (article 10 de l'APEE) et de la coopération dans les enceintes internationales (article 11 de l'APEE) s'inscrivent également dans le cadre des compétences des régions (économie, agriculture) ou des communautés (formation professionnelle, enseignement, recherche).

5. Tout comme l'Accord de Cotonou [2], accord global dont découle l'APEE [3], celui-ci doit par conséquent être conçu comme un accord mixte, auquel les communautés et les régions doivent également porter leur assentiment [4].

---

[1] Voir par exemple C.J.U.E., 17 octobre 2013, *Commission c. Belgique*, C-533/11, ECLI:EU:C:2013:659.

[2] Voir par exemple l'avis n° 51.465/VR donné le 12 juillet 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 29 novembre 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 l'acte final, fait à Ouagadougou, le 22 juin 2010' (*Doc. parl.*, Ass. réunie Comm. comm. comm., 2011-2012, B-55/1, 17-18, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51465).

[3] Il a été demandé au délégué du Ministre-Président de clarifier le statut de l'accord à l'examen, conclu voici plus de dix ans, compte tenu de ce qu'en outre l'Accord global de Cotonou arrive presque à son terme. Ce traité aurait du déjà expirer le 29 février 2020 mais a été prolongé jusqu'à la fin 2020, alors que des négociations sont actuellement en cours en vue d'un nouvel accord (voir la décision du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 17 décembre 2019 'd'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE [2020/2]', *J.O.U.E.*, 3 janvier 2020, L 001/3). Aucune réponse n'a été fournie par le délégué du Ministre-Président à cette question. Il est recommandé de clarifier ce point dans l'exposé des motifs.

[4] En ce sens, voir également l'avis n° 64.585/VR donné le 21 décembre 2018 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat économique d'étape entre la Côte d'Ivoire, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, fait respectivement à Abidjan le 26 novembre 2008 et à Bruxelles le 22 janvier 2009' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64585.pdf) et l'avis n° 64.599/VR donné le 21 décembre 2018 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat économique d'étape entre

‡LW-CFLULFCCH-GIADFUQ‡

6. Par ailleurs, il peut être renvoyé à l'article 91 de l'accord, qui s'énonce comme suit :

> « Article 91 Fiscalité
>
> 1. Aucune des dispositions du présent accord ou de tout accord adopté dans le cadre de l'application de celui-ci ne peut être interprétée comme empêchant les parties d'opérer des distinctions, dans l'application des dispositions pertinentes de leur droit fiscal, entre des contribuables qui ne sont pas dans la même situation, notamment en regard de leur lieu de domicile ou en regard du lieu où leur capital est investi.
>
> 2. Aucune des dispositions du présent accord ou de tout accord adopté dans le cadre de l'application de celui-ci ne peut être interprétée comme empêchant l'adoption ou l'application de toute mesure visant à prévenir l'évasion fiscale ou l'évitement de l'impôt conformément aux conventions visant à éviter la double imposition ou en vertu d'autres accords fiscaux ou législations fiscales nationales.
>
> 3. Aucune des dispositions du présent accord n'affecte les droits et obligations des parties prévus par une convention fiscale quelconque. Dans le cas où il y aurait une incompatibilité entre le présent accord et une telle convention, cette dernière sera prépondérante à raison de l'incompatibilité ».

Cette disposition protège les administrations fiscales contre des interprétations de l'APEE qui pourraient restreindre leurs compétences dans le cadre des instruments énumérés. Dès lors que les communautés et les régions ont aussi des compétences fiscales (et, pour cette raison, portent également assentiment aux conventions préventives de la double imposition visées à l'article 91, paragraphe 2, de l'APEE [5]), il y a lieu d'admettre qu'elles aussi doivent pouvoir invoquer cette disposition le cas échéant. Elles ne le peuvent toutefois que s'il y a été porté assentiment préalablement. Par conséquent, l'accord doit aussi être considéré comme un traité mixte en raison de cette disposition.

---

le Ghana, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, fait à Bruxelles le 28 juillet 2016', (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64599.pdf).

[5] Voir par exemple l'avis n° 63.165/3 donné le 6 avril 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 28 mai 2018 'zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen Japan und dem Königreich Belgien zur Beseitigung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und zur Verhinderung der Steuerhinterziehung und der Steuervermeidung, geschehen zu Tokio am 12. Oktober 2016' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2017-2018, n° 237/1, pp. 7 à 9, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63165.pdf), l'avis n° 61.529/3 donné le 15 juin 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté et de la Région flamandes du 9 février 2018 'houdende instemming met 1° de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Oeganda tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, ondertekend te Kampala op 26 juli 2007, zoals gewijzigd door het protocol ondertekend te Kampala op 25 april 2014, 2° het protocol, ondertekend te Kampala op 25 april 2014, tot wijziging van de onder 1° vermelde overeenkomst' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-2018, n° 1331/1, pp. 21 à 25, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61529.pdf) et l'avis n° 60.476/4 donné le 14 décembre 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 2017 'portant assentiment à : 1° la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de l'État du Qatar tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, faite à Doha le 6 novembre 2007 ; 2° le Protocole, fait à Doha le 22 mars 2015, modifiant la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de l'État du Qatar tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, faite à Doha le 6 novembre 2007' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-468/1, pp. 7 et 8, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60476.pdf).

‡LW-CFLULFCCH-GIADFUQ‡

EXAMEN DE L'ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE D'ÉTAPE

1. L'article 92 de l'APEE institue un comité APE, qui peut prendre des décisions contraignantes dans certains cas [6].

Compte tenu du caractère mixte de l'accord de partenariat, les décisions du comité APE 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 leur prise de position lorsque ces mécanismes seront d'application.

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 ce qui suit dans un avis n° 53.978/VR du 7 novembre 2013 :

> (traduction) « À cet égard, il convient de rappeler la nécessité 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.
>
> La représentation et la prise de position au nom de la Belgique doivent être réglées dans un accord de coopération conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.
>
> Les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 [7] 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, sur le plan formel, est certes une expression des relations extérieures de l'Union européenne, mais où il est également, sur le plan matériel, expressément compétent pour des matières relevant de la compétence des États membres [8] qui, dans la répartition des compétences en vigueur en Belgique, relèvent ensuite également des compétences (exclusives) des communautés et des régions.

[6] Voir plus particulièrement les articles 13, paragraphe 3, 18, paragraphe 1, 21, paragraphes 3 et 6, 33, paragraphe 2, 43, 88, 101, paragraphe 3, et 102, paragraphe 3.

[7] *Note de bas page 12 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'.

[8] *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

‡LW-CFLULFCCH-GIADFUQ‡

> 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 » [9].

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 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 adoptées, 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 en outre 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 août 1980, pourrait susciter des difficultés. Si un consensus était dégagé 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 [10].

2. L'article 98, paragraphe 4, de l'APEE permet une application anticipée de l'Accord, avant donc son entrée en vigueur, notamment par la « partie CE ». Compte tenu de l'absence de définition claire de la notion « partie CE » dans l'accord, il est possible, le cas échéant, d'appliquer provisoirement l'accord également dans des matières qui ne relèvent pas des compétences (exclusives) de l'Union européenne au sens du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette possibilité soulève des objections.

---

[9] Avis n° 53.978/VR donné le 7 novembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté et de la Région flamandes 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).

[10] En ce sens, voir également l'avis n° 64.585/VR donné le 21 décembre 2018 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat économique d'étape entre la Côte d'Ivoire, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, fait respectivement à Abidjan le 26 novembre 2008 et à Bruxelles le 22 janvier 2009' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64585.pdf) et l'avis n° 64.599/VR donné le 21 décembre 2018 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat économique d'étape entre le Ghana, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, fait à Bruxelles le 28 juillet 2016' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64599.pdf).

‡LW-CFLULFCCH-GIADFUQ‡

En ce qui concerne l'application provisoire des traités, le Conseil d'État, section de législation, a déjà observé ce qui suit dans un avis n° 53.064/VR du 6 mai 2013 :

> « Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken Parlementen hebben verkregen.[11]
>
> Met een voorlopige toepassing van het zetelakkoord wordt vooruitgelopen op de instemming ermee van het Vlaams Parlement en wordt het Parlement voor de keuze gesteld ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dat is een beperking op het recht van het Vlaams Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.
>
> Bovendien is het zo dat, ook al zou de instemming van het Vlaams Parlement tot gevolg hebben dat het eerder tot stand gekomene wordt bevestigd, de overeenkomst in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden. Dat is enkel niet het geval zo er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voorhanden is.
>
> Bij gebreke aan een regeling in het Belgische recht voor de voorlopige toepassing van internationale verdragen, kan het hanteren van het instrument van voorlopige toepassing tot praktische en juridische moeilijkheden aanleiding geven. In elk geval verdient het aanbeveling de parlementaire instemmingsprocedure zo snel als mogelijk op te starten en te voltooien (…) » [12].

Il résulte de ce qui précède que l'Union européenne peut uniquement procéder à la notification de l'application provisoire, visée à l'article 98, paragraphe 5, de l'accord, après que l'assentiment a été donné par tous les parlements concernés, conformément à l'article 167, § 3, de la Constitution. Par conséquent, un retard dans l'assentiment par une ou plusieurs assemblées parlementaires belges limite également la possibilité pour l'Union européenne et ses États membres, dans leur ensemble, d'appliquer provisoirement l'accord concerné, de sorte que, dans ce cas également, il peut être recommandé, compte tenu notamment du principe de coopération loyale visé à l'article 4, paragraphe 3, du TUE [13], d'entamer et d'achever la procédure parlementaire d'assentiment dans les meilleurs délais [14-15].

---

[11] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Alhoewel artikel 67, § 3, van de Grondwet enkel betrekking heeft op de verdragen waarin aangelegenheden worden geregeld die uitsluitend tot de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid behoren, geldt de erin opgenomen regel, gelet op de onderlinge samenhang tussen de paragrafen 2 tot 4 van dat artikel, eveneens ten aanzien van de gemengde verdragen.

[12] Avis n° 53.064/VR donné le 6 mai 2013 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande 'tot instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Europese Unie over de voorrechten en immuniteiten van het Secretariaat van de Parlementaire Assemblee van de Unie voor de Mediterrane Regio, ondertekend in Brussel op 10 juli 2012', observation n° 3.2. (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53064).

[13] Ce principe joue un rôle particulier dans les relations externes de l'Union européenne, plus spécialement à l'égard des traités mixtes. Cons. à ce sujet, C. HILLION, « Mixity and Coherence in EU External Relations : The Significance of the 'Duty of Cooperation' » *in* C. Hillion et P. Koutrakos (éds.), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, Oxford, Hart Publishing, 2010 ; G. DE BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, OUP, 2008.

[14] L'expression « achever la procédure parlementaire d'assentiment » n'emporte pas l'obligation de porter assentiment à l'accord. Le Conseil d'État, section de législation, excèderait d'ailleurs sa compétence s'il imposait dans un avis de porter assentiment à tel ou tel traité (qui ne concerne pas exclusivement des matières relevant des compétences exclusives de l'Union). Un parlement qui entend s'opposer à un traité international envisagé peut évidemment aussi « achever » la procédure d'assentiment en rejetant le projet de loi, de décret ou d'ordonnance

‡LW-CFLULFCCH-GIADFUQ‡

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

1. Les articles 13, paragraphe 3, 21, paragraphes 3 et 6, 33, paragraphe 2, 43 et 88 de l'APEE prévoient pour le Comité APE la compétence de modifier des appendices et annexes à l'accord.

2.1. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'apprécier s'il ne convient pas de compléter celui-ci par une disposition qui porte préalablement assentiment aux modifications qui seront apportées en vertu des articles 13, paragraphe 3, 21, paragraphes 3 et 6, 33, paragraphe 2, et 43, de l'APEE. À défaut d'assentiment préalable, le Parlement devra en effet donner expressément assentiment à chacun des amendements à l'APEE et aux annexes qui seraient adoptés ultérieurement.

Tant la Cour de cassation [16] que la section de législation du Conseil d'État admettent que, dans certaines conditions, les assemblées législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement 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, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les assemblées législatives connaissent les limites des futurs amendements et qu'elles indiquent expressément qu'elles donnent leur assentiment à ces amendements.

Pour ce qui est des articles 13, paragraphe 3, 21, paragraphes 3 et 6, 33, paragraphe 2, et 43 de l'APEE, on peut admettre que l'exigence d'une connaissance suffisante des limites des futurs amendements est respectée.

2.2. Il n'en demeure pas moins que ces dispositions permettent d'adopter des amendements aux annexes de l'APEE, que le Parlement pourrait éventuellement désapprouver. Afin de donner la possibilité au Parlement d'en informer le Gouvernement, il serait également judicieux de compléter l'avant-projet par une disposition imposant au Gouvernement de communiquer au Parlement, dans un délai déterminé, toute modification approuvée par le comité APE ou le sous-comité, ce qui permettra aux autorités concernées de prendre attitude quant aux suites qu'elles réserveront à cet amendement et à l'éventuel maintien de la Belgique en qualité de Partie à l'Accord [17].

---

d'assentiment et donc le traité. Dans ce cas, l'application provisoire de ce dernier est évidemment aussi impossible. Il va de soi que, dans cette hypothèse, l'Union européenne, les autres États membres et les autres parties au traité doivent être immédiatement informés de ce rejet.

[15] Voir également en ce sens, not., l'avis n° 65.244/VR donné le 19 mars 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté et de la Région flamandes 'houdende instemming met de investeringsbeschermingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Singapore, anderzijds, ondertekend te Brussel op 19 oktober 2018', observation n° 6.2 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2019-2020, n° 347/1, pp. 34 et 35).

[16] Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417 ; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. VERHOEVEN; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

[17] Pour la formulation d'une telle disposition, on peut par exemple s'inspirer des articles 3 et 4 du projet de loi adopté par la Chambre des représentants le 17 décembre 2015 'portant assentiment au Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, et à l'annexe, faits à Nagoya le 29 octobre 2010', des articles 3 et 4 du décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 4 avril 2014 'houdende instemming met het Aanvullend

‡LW-CFLULFCCH-GIADFUQ‡

Outre cette communication au Parlement des amendements adoptés sur la base des articles 13, paragraphe 3, 21, paragraphes 3 et 6, 33, paragraphe 2, et 43 de l'APEE, il sera toujours loisible au Gouvernement de lui communiquer les propositions en discussion au sein du Comité APE, ce qui permettrait au Parlement, le cas échéant, de faire valoir son point de vue au sujet de ces propositions et d'éviter qu'ultérieurement il soit amené, par hypothèse, à s'opposer aux amendements adoptés, avec les conséquences qui pourraient en résulter pour l'entrée en vigueur ou le maintien en vigueur de ces amendements dans l'ordre juridique interne et donc quant à la responsabilité internationale du Royaume de Belgique au regard de leur mise en œuvre ou de leur respect.

2.3. Le fait que le Parlement a donné 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* [18].

3. Pour l'article 88 de l'APEE, sauf l'objet de l'habilitation au Comité APE (à savoir modifier le titre VI de l'Accord, portant sur la prévention et le règlement des différends), il n'y a aucun encadrement à cette habilitation.

Celle-ci serait admissible si elle était interprétée comme signifiant qu'elle ne saurait être mise en œuvre que sur des aspects secondaires ou accessoires du contenu de ce titre VI. Il s'agirait toutefois d'une interprétation unilatérale, ne trouvant aucun appui dans le texte de l'accord.

Il s'ensuit qu'à l'article 88 de l'APEE, la possibilité offerte au Comité APE de modifier son titre VI n'est pas suffisamment encadrée, si bien que la première condition énoncée ci-dessus n'est pas remplie pour autoriser un assentiment anticipé à ces amendements.

Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010' et des articles 3 et 4 du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 'houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013'.

[18] Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298 ; 19 mars 1981, *J.T.*, 1982, pp. 565 à 567, note J. VERHOEVEN.

‡LW-CFLULFCCH-GIADFUQ‡

Eu égard au champ d'application étendu de l'article précité, qui concerne toute modification effectuée par le Comité APE de toute disposition du titre VI et de ses annexes, cet article n'est admissible que s'il est interprété en ce sens que, pour que les modifications de ce titre VI puissent entrer en vigueur en droit belge, elles doivent avoir reçu l'assentiment préalable, respectivement, de la Chambre des représentants ainsi que des parlements des communautés et des régions, conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution et à l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

‡LW-CFLULFCCH-GIADFUQ‡