CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.035/2
du 21 décembre 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment au Protocole d'adhésion à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie [et le Pérou] d'autre part, en vue de tenir compte de l'adhésion de l'Équateur, signé à Bruxelles le 11 novembre 2016'

#LW-CBMXKEGCH-HFADFUQ#

Le 5 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française et Ministre des Relations internationales, des Sports et de l'Enseignement de Promotion sociale à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment au Protocole d'adhésion à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie d'autre part, en vue de tenir compte de l'adhésion de l'Équateur, signé à Bruxelles le 11 novembre 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 20 décembre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAYEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 décembre 2023.

*

#LW-CBMXKEGCH-HFADFUQ#

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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. Dans son avis 62.602/2 donné le 18 décembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 5 juillet 2018 'portant assentiment au Protocole d'adhésion à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, en vue de tenir compte de l'adhésion de l'Équateur, signé à Bruxelles le 11 novembre 2016', la section de législation a formulé les observations suivantes :

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. L'avant-projet de décret tend à porter assentiment au Protocole, signé à Bruxelles le 11 novembre 2016 'd'adhésion à l'accord commercial entre l'union européenne et ses états membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, en vue de tenir compte de l'adhésion de l'Équateur', en ce qui concerne la Région wallonne.

Le Protocole vise à apporter une série d'amendements techniques à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, signé à Bruxelles le 26 juin 2012, et aux annexes et déclarations y afférentes (ci-après : l'Accord commercial), afin de permettre l'adhésion de l'Équateur à cet accord.

L'Accord commercial est un accord mixte, qui 'concerne non seulement des compétences fédérales, mais également des matières régionales et communautaires' [1]. Par conséquent, le protocole examiné, qui modifie et complète l'Accord commercial, doit également être considéré comme un traité mixte dans son intégralité, qui concerne les compétences de l'autorité fédérale ainsi que celles des communautés et des régions.

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

[1] *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité :* Avis n° 53.600/VR/V donné le 8 août 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 23 septembre 2013 'zur Zustimmung zu dem Handelsübereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits, geschehen zu Brüssel am 26. Juni 2012', point 1, *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2012-13, n° 189/1. Voir, également, en ce qui concerne l'autorité fédérale, l'avis n° 57.417/1 donné le 8 mai 2015 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, fait à Bruxelles, le 26 juin 2012', *Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n° 1271/1.

‡LW-CBMXKEGCH-HFADFUQ‡

EXAMEN DU PROTOCOLE

1. L'article 27, paragraphes 4 à 6, du protocole permet d'appliquer l'Accord à titre provisoire. Cette disposition s'énonce comme suit :

'4. Nonobstant le paragraphe 3, les parties conviennent que le présent protocole peut être appliqué à titre provisoire, dans l'attente de l'achèvement des procédures internes de la partie UE pour son entrée en vigueur. L'application provisoire du présent protocole entre la partie UE et chaque pays andin signataire débute le premier jour du mois suivant la date de réception, par le dépositaire, des documents suivants :

a) la notification de la partie UE concernant l'accomplissement des formalités nécessaires à cet effet ; et

b) l'instrument de ratification par chaque pays andin signataire, dans le respect de ses procédures et du droit applicable.

5. Les notifications sont adressées au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne agissant en qualité de dépositaire du présent protocole.

6. Lorsque, conformément au paragraphe 4, les parties appliquent une disposition de l'accord dans l'attente de l'entrée en vigueur du présent protocole, toute mention, dans une telle disposition, de la date d'entrée en vigueur du présent protocole est réputée renvoyer à la date à partir de laquelle les parties conviennent d'appliquer cette disposition conformément au paragraphe 4'.

2. La disposition citée poursuit la mise en œuvre de la possibilité d'application provisoire, qui est déjà prévue à l'article 330 de l'Accord commercial. Cet article a donné lieu aux observations ci-après de la section de législation :

'3.3.1. L'article 330, paragraphe 3, de l'Accord commercial prévoit une application provisoire de ce dernier [2]. Compte tenu de la définition des notions de 'partie' et de 'parties' à l'article 6, paragraphe 1, de l'Accord commercial [3], il est possible, le cas échéant, d'appliquer provisoirement l'Accord commercial 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.

[2] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité :* Note de bas de page 15 de l'avis cité : L'article 330, paragraphe 3, de l'Accord commercial dispose :
« Nonobstant les dispositions du paragraphe 2, les parties peuvent appliquer provisoirement le présent accord, en tout ou en partie. Chaque partie informe le dépositaire et les autres parties de l'accomplissement des procédures internes nécessaires à l'application provisoire du présent accord. L'application provisoire de l'accord entre la partie UE et un pays andin signataire débute à compter du premier jour du mois qui suit la date de réception, par le dépositaire, de la dernière notification de la partie UE et du pays andin signataire ».

[3] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité :* Note de bas de page 16 de l'avis cité : L'article 6, paragraphe 1, de l'Accord commercial dispose : « Aux fins du présent accord, on entend par :
– 'partie', l'Union européenne ou ses États membres ou l'Union européenne et ses États membres dans leurs domaines de compétence respectifs découlant du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés la 'partie UE'), ou chacun des pays andins signataires ;
– 'parties, d'une part, la partie UE, et, d'autre part, chaque pays andin signataire ».

#LW-CBMXKEGCH-HFADFUQ#

3.3.2. En ce qui concerne l'application provisoire des traités, un récent avis du Conseil d'État, section de législation [4], a observé ce qui suit :

'(Traduction) En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Parlements concernés [5].

Une application provisoire de l'Accord de siège anticipe l'assentiment du Parlement flamand et place le Parlement devant l'alternative suivante : soit ratifier l'application provisoire, soit, en cas de non-ratification, mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'Accord. Le droit du Parlement flamand d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment s'en trouve ainsi restreint.

En outre, même si l'assentiment du Parlement flamand a pour effet de confirmer ce qui a été arrêté antérieurement, l'Accord ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés. Ce ne sera pas le cas uniquement s'il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour une application conforme au traité dans la pratique.

En l'absence d'un dispositif en droit belge régissant l'application à titre provisoire d'accords internationaux, le recours à l'instrument de l'application à titre provisoire peut engendrer des difficultés pratiques et juridiques. Il est en tout cas recommandé d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire, (…)'.

3.3.3. Il résulte de ce qui précède que l'Union européenne peut uniquement procéder à la notification, visée à l'article 330, paragraphe 3, de l'Accord commercial, de l'accomplissement des procédures internes nécessaires à l'application provisoire du présent accord' dans la mesure où et seulement après que l'assentiment parlementaire 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 restreint également les possibilités pour l'Union européenne et ses États membres, dans leur ensemble, d'appliquer provisoirement l'accord concerné, de sorte que, dans ce cas également, l'on ne peut que recommander, compte tenu notamment du principe de coopération loyale visé à l'article 4,

[4] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité :*Note de bas de page 17 de l'avis cité : Avis C.E. 53.064/VR/1/4 du 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.

[5] *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité :*Note de bas de page 18 de l'avis cité : Bien que l'article 167, § 3, de la Constitution ne porte que sur les traités réglant des matières relevant exclusivement de la compétence communautaire ou régionale, la règle qu'il énonce s'applique également aux traités mixtes vu la corrélation entre les paragraphes 2 et 4 de cet article.

#LW-CBMXKEGCH-HFADFUQ#

paragraphe 3, du Traité 'sur l'Union européenne' [6] d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire [7, 8].

3. La même observation vaut, *mutatis mutandis*, également à l'égard du Protocole à l'examen ».

2. Ces observations valent également, *mutatis mutandis*, pour l'avant-projet de décret de la Communauté française à l'examen.

3. L'intitulé et l'article unique de l'avant-projet de décret seront revus afin d'y reprendre l'intitulé exact du Protocole auquel il porte assentiment, à savoir :

« Protocole d'adhésion à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, en vue de tenir compte de l'adhésion de l'Équateur, fait à Bruxelles le 11 novembre 2016 ».

Tant l'intitulé que l'article unique du décret omettent en effet de mentionner le Pérou.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Patrick RONVAUX

[6] *Note de bas de page n°6 de l'avis cité :* Note de bas de page 19 de l'avis cité : Ce principe joue un rôle particulier dans les relations externes de l'Union, plus spécialement à l'égard des traités mixtes. Voir notamment, à ce sujet, C. HILLION, « Mixity and Coherence in EU External Relations : The Significance of the 'Duty of Cooperation' », in C. HILLION en P. KOUTRAKOS (éds), *Mixed Agreements Revisited. The EU and its Member States in the World*, Oxford, HartPublishing, 2010 ; G De BAERE, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford, OUP, 2008.

[7] *Note de bas de page n°7 de l'avis cité :* Note de bas de page 20 de l'avis cité : 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 d'assentiment et donc le traité. Dans ce cas, l'application provisoire 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.

[8] *Note de bas de page n°8 de l'avis cité :* Avis précité n° 53.600/VR/V du 8 août 2013, n[os] 3.3.1 à 3.3.3.

#LW-CBMXKEGCH-HFADFUQ#