



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.973/17
du 30 mars 2026

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant assentiment à l’Accord économique et commercial global entre le Canada, d’une part, et l’Union européenne et ses États membres, d’autre part, fait à Bruxelles le 30 octobre 2016’

Le 27 février 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président et Ministre du Budget, des Finances et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord économique et commercial global entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, fait à Bruxelles le 30 octobre 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la dix-septième chambre le 30 mars 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 mars 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Dans son avis 61.680/VR/V donné en chambres réunies le 26 juillet 2017 sur un avant-projet de loi portant assentiment au même accord économique et commercial global que celui faisant l'objet de l'avant-projet de décret d'assentiment actuellement examiné, la section de législation a formulé les observations suivantes :

« PORTÉE DU PROJET »

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord économique et commercial global (AECG), entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016 (ci-après : 'l'Accord'), en ce qui concerne l'autorité fédérale.

L'Accord est un accord économique et commercial global en vertu duquel l'Union européenne et ses États membres souhaitent élargir et approfondir leurs relations avec le Canada afin de créer un marché élargi et sûr pour leurs marchandises et services par la réduction ou l'élimination d'obstacles au commerce et à l'investissement et d'établir à cet effet des règles claires, transparentes, prévisibles et mutuellement avantageuses pour régir leurs échanges commerciaux et leurs investissements ¹.

L'Accord comporte 30 chapitres, plusieurs annexes, protocoles et réserves qui en font partie intégrante, conformément à son article 30.1.

À l'occasion de la signature de l'Accord, l'Union européenne et ses États membres et le Canada ont établi un instrument interprétatif commun ². En outre, dans le cadre de l'adoption de la décision du Conseil d'autoriser la signature de l'Accord au nom de l'Union européenne, un certain nombre de déclarations unilatérales ont encore été faites par un ou plusieurs États membres ou institutions de l'Union européenne ³.

Le 30 octobre 2016, les mêmes parties ont également signé un accord de partenariat stratégique visant l'approfondissement des relations entre l'Union européenne et le Canada sur les plans politique et socio-économique ⁴. L'assentiment à cet accord de partenariat stratégique ne fait pas l'objet de l'avant-projet à l'examen.

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

¹ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Alinéas 2 et 3 du préambule.

² Note de bas de page 3 de l'avis cité : JO L, 14 janvier 2017, liv. 11, p. 3.

³ Note de bas de page 4 de l'avis cité : JO L, 14 janvier 2017, liv. 11, p. 9.

⁴ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Un avant-projet de décret d'assentiment de la Communauté flamande et de la Région flamande à cet accord de partenariat stratégique a déjà fait l'objet de l'avis 60.726/VR du 7 février 2017.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

3. Le Groupe de Travail Traités mixtes a – à juste titre – considéré l'Accord comme un accord mixte, auquel tant l'autorité fédérale que les communautés et les régions doivent donner leur assentiment.

4. L'Accord est 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-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 ⁵⁻⁶.

EXAMEN DE L'ACCORD

5.1. Dans le cadre d'un avant-projet de loi portant assentiment à un traité, la section de législation du Conseil d'État peut étendre son examen au contenu du traité auquel il est donné assentiment et aux suites qu'appellerait le traité dans l'ordre juridique interne belge.

En exécution des obligations résultant de l'Accord et pour satisfaire à celles-ci, les mesures nécessaires devront être prises et les adaptations nécessaires devront être apportées à la réglementation dans l'ordre juridique belge, et ce en principe au plus tard au moment de l'entrée en vigueur internationale des dispositions de l'Accord.

Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé que la Chambre des représentants dispose de l'information la plus complète possible sur la portée de l'Accord auquel l'assentiment est demandé. À cet effet, il est judicieux que l'exposé des motifs précise, d'une part, les matières qui relèvent de la compétence de l'Union européenne ou de celle des États membres et, d'autre part, lesquelles de ces dernières matières relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. En outre, il est indiqué que l'exposé des motifs répertorie de manière suffisamment précise les mesures que l'autorité fédérale devra prendre pour respecter les engagements pris dans l'Accord.

⁵ Note de bas de page 6 de l'avis cité : 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.

⁶ Note de bas de page 7 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’).

Cette information est essentielle et immédiatement pertinente. Ainsi, il faut relever que l'application provisoire de l'Accord ne porte que sur les matières relevant de la compétence de l'Union européenne⁷. Pour connaître la portée de cette obligation, il est essentiel de préciser les matières qui relèvent de la compétence de l'Union européenne, d'une part, et des États membres, d'autre part⁸.

Le Conseil d'État tient à signaler aux auteurs du projet qu'il peut néanmoins être nécessaire, pour des matières relevant de la compétence de l'Union européenne, que des États membres prennent des mesures d'exécution permettant l'application provisoire. L'entrée en vigueur de l'engagement d'appliquer provisoirement l'Accord est imminente, puisqu'elle est prévue le 21 septembre 2017⁹. En outre, il convient d'observer que pour les matières relevant de la compétence des États membres, plusieurs dispositions analogues ont déjà fait l'objet de traités commerciaux antérieurs. Pour certains d'entre eux, l'entrée en vigueur est imminente : ainsi, les procédures d'approbation internes de '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 17 juin 2014', ont été clôturées le 11 juillet 2017 et l'Accord d'association entre en vigueur le 1^{er} septembre 2017¹⁰. À cette date, les mesures de mise en œuvre par la Belgique devront avoir été adoptées et être entrées en vigueur. Dans l'avis 56.890/VR du 27 janvier 2015 sur un acte d'assentiment à cet Accord d'association, les chambres réunies de la section de législation ont déjà attiré l'attention sur diverses dispositions qui requièrent une mise en œuvre dans le droit interne¹¹.

5.2. À cet égard, il faut constater que certaines mesures prévues par l'Accord ne sont pas intégrées dans l'ordre juridique belge.

Ainsi, on peut relever que les parties à l'Accord, notamment en ce qui concerne les lois, règlements et mesures administratives de portée générale, doivent veiller à instaurer une procédure de consultation par voie d'avis et d'observations, ce qui suppose la publication préalable d'un projet de mesure et la faculté pour les intéressés de formuler ensuite des observations à ce sujet. Ainsi, l'article 6.2, paragraphe 2, de l'Accord énonce

⁷ *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Article 1 et considérant 4 de la décision (UE) 2017/38 du Conseil du 28 octobre 2016 'relative à l'application provisoire de l'accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part', *JO, L*, 14 janvier 2017, liv. 11, p. 1080. Voir également : déclaration du Conseil en ce qui concerne la portée de l'application provisoire de l'AECG (déclaration n° 15), *JO, L*, 14 janvier 2017, liv. 11, p. 14.

⁸ *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Au demeurant, le manque de clarté concernant la délimitation des compétences de l'Union européenne et des États membres risque d'entraîner la méconnaissance, soit d'obligations internationales et européennes, soit de la Constitution belge. En effet, la confusion concernant la délimitation des compétences de l'Union européenne et des États membres pourrait induire, d'une part, une méconnaissance de fait de l'obligation d'application provisoire alors qu'il pourrait s'avérer par la suite que celle-ci devrait encore être remplie du fait qu'il serait établi qu'une matière relève de la compétence de l'Union européenne (ce qui donnerait lieu à la méconnaissance d'obligations internationales et de l'Union européenne) ou, d'autre part, une application provisoire de fait, alors qu'il s'avérerait par la suite que celle-ci n'était pas requise dès lors qu'il serait établi qu'une matière relève encore de la compétence des États membres (ce qui pourrait donner lieu à la méconnaissance de l'article 167 de la Constitution).

⁹ *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : « Déclaration conjointe du président de la Commission européenne [M. Jean-Claude Juncker] et du premier ministre du Canada [M. Justin Trudeau], sur l'établissement d'une date pour l'application provisoire de l'Accord économique et commercial global », Bruxelles, 8 juillet 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1959_en.htm.

¹⁰ *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : Voir : <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2014045>.

¹¹ *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : Avis C.E. 56.890/VR du 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'.

que '[c]haque [p]artie s'efforce de mettre à la disposition du public, y compris sur Internet, les projets de règlements et de politiques administratives relatifs aux questions douanières, et de donner aux personnes intéressées la possibilité de formuler des observations avant leur adoption'. Une façon de procéder identique est prévue à l'article 13.11 (pour les lois, règlements, procédures et décisions administratives concernant toute matière relevant du chapitre treize 'Services financiers') et à l'article 27.1 (pour les lois, règlements, procédures et décisions administratives de portée générale concernant toute matière relevant de cet accord) de l'Accord.

L'article 13.11, paragraphe 2, c), de l'Accord ajoute encore que '[d]ans la mesure du possible', 'un délai raisonnable [doit être prévu] entre la date de publication définitive des mesures et la date à laquelle elles prennent effet'. Cette disposition pourrait toutefois poser la question de savoir si, dans ce cas, la rétroactivité est encore possible.

5.3. Les parties à l'Accord souhaitent établir une zone de libre-échange en conformité avec l'article XXIV du GATT de 1994 et l'article V de l'AGCS¹². La libéralisation du commerce des produits industriels, de certains produits agricoles et de certains services (par exemple services financiers, services maritimes et télécommunications) et des activités d'investissement se poursuit.

La réalisation de l'objectif précité suppose un examen de l'ensemble de la législation interne dans les secteurs concernés au regard des inégalités de traitement éventuelles¹³ de vendeurs, de prestataires de services et d'investisseurs du Canada. Étant donné que les droits et obligations résultant de l'Accord n'ont pas d'effet direct¹⁴ – tout en étant certes contraignants pour les parties – les autorités compétentes doivent elles-mêmes supprimer les obstacles au commerce incompatibles avec l'accord en apportant activement les aménagements nécessaires à la réglementation.

5.4. L'article 19.5, paragraphe 1, de l'Accord, qui concerne la diffusion de l'information en matière de marchés publics, dispose que chaque partie publie dans les plus brefs délais toutes les décisions judiciaires 'dans un média électronique ou papier officiellement désigné qui a une large diffusion et qui reste facilement accessible au public'.

Les arrêts du Conseil d'État en matière de marchés publics sont facilement accessibles au public sur le site internet du Conseil d'État. Bien qu'un certain nombre de décisions judiciaires des cours et tribunaux ordinaires soient aisément accessibles au public grâce à la banque de données Juridat, ce n'est assurément pas le cas pour toutes les décisions judiciaires, mais seulement pour celles qui sont sélectionnées. L'article 19.5, paragraphe 1, de l'Accord impose de prévoir une publication de toutes ces décisions judiciaires.

5.5. Conformément à l'article 19.5, paragraphe 2, de l'Accord, l'annexe 19-8 de celui-ci comporte une liste de médias électroniques ou papier sur lesquels chaque partie publie ces informations. Pour la Belgique, il est ici fait référence à la Pasicrisie. L'information ainsi fournie n'est toutefois pas pertinente (sauf pour le nombre limité d'arrêts de la Cour de cassation qui se prononcent sur des questions de droit relatives au cadre réglementaire des marchés publics). Il est plutôt recommandé de faire référence à la banque de données des arrêts se trouvant sur le site internet du Conseil d'État, d'une part,

¹² Note de bas de page 13 de l'avis cité : Article 1.4 de l'Accord.

¹³ Note de bas de page 14 de l'avis cité : On notera à cet égard les dispositions relatives au traitement national (par exemple les articles 2.3, 8.6, 9.3, 10.6, 13.3, 13.7, 13.13 et 14.2 de l'Accord) et les dispositions relatives au traitement de la nation la plus favorisée (par exemple les articles 8.7, 9.5, 10.6, 13.4, 13.7 et 14.2 de l'Accord).

¹⁴ Note de bas de page 15 de l'avis cité : Voir l'article 30.6 de l'Accord.

et à la banque de données Juridat du pouvoir judiciaire, d'autre part. Si cette recommandation est accueillie, la modification apportée aux renseignements mentionnés à l'annexe 19-8 doit être notifiée dans les plus brefs délais au Comité des marchés publics, conformément à l'article 19.5, paragraphe 3, combiné avec l'article 19.18 de l'Accord.

5.6. Les parties à l'Accord s'engagent à coopérer dans différents domaines, le point de départ de cette coopération étant souvent l'accord tendant à franchir les étapes en vue de la ratification et de la mise en œuvre de traités multilatéraux relatifs à la matière concernée. Bien que la Belgique soit déjà partie aux traités (de base) multilatéraux relatifs à différentes matières visées par l'Accord, tel n'est pas toujours le cas. Pour un certain nombre d'autres traités se pose toutefois la question de savoir si la Belgique les a effectivement déjà mis en œuvre et exécutés, comme l'exige l'Accord.

En donnant son assentiment à l'Accord, la Belgique s'engage donc à entreprendre les démarches nécessaires en vue de la ratification d'un certain nombre de traités. Ainsi, en vertu de l'article 23.3, paragraphe 4, de l'Accord, elle doit non seulement déployer des efforts continus et soutenus afin de ratifier les conventions fondamentales de l'OIT, mais également réaliser des progrès 'en ce qui concerne la ratification des conventions fondamentales, prioritaires ainsi que des autres conventions de l'OIT qui sont classées comme étant à jour par l'OIT' auxquelles la Belgique n'est pas encore partie. Si la Belgique est partie aux conventions fondamentales et prioritaires de l'OIT, elle ne l'est toutefois pas encore à toutes les autres conventions de l'OIT qui sont classées comme étant à jour¹⁵⁻¹⁶.

À l'article 24.4, paragraphe 2, de l'Accord, la Belgique réaffirme son engagement à mettre effectivement en œuvre, dans son droit et ses pratiques et sur l'ensemble de son territoire, les accords multilatéraux sur l'environnement auxquels elle est partie. À cet égard, on peut noter par exemple que la Belgique est devenue partie le 7 novembre 2016 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

¹⁵ Note de bas de page 16 de l'avis cité : Il s'agirait encore actuellement des 23 conventions suivantes : C078 - Convention (n° 78) sur l'examen médical des adolescents (travaux non industriels), 1946; C106 - Convention (n° 106) sur le repos hebdomadaire (commerce et bureaux), 1957 ; C110 - Convention (n° 110) sur les plantations, 1958 ; C118 - Convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962 ; C130 - Convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969 ; C131 - Convention (n° 131) sur la fixation des salaires minima, 1970 ; C135 - Convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971 ; C142 - Convention (n° 142) sur la mise en valeur des ressources humaines, 1975 ; C143 - Convention (n° 143) sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975 ; C152 - Convention (n° 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979 ; C157 - Convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982 ; C160 - Convention (n° 160) sur les statistiques du travail, 1985 ; C169 - Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989 ; C17 - Convention (n° 173) sur la protection des créances des travailleurs en cas d'insolvabilité de leur employeur, 1992 ; C183 - Convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000 ; C185 - Convention (n° 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003 ; C187 - Convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006 ; C188 - Convention (n° 188) sur le travail dans la pêche, 2007; P029 - Protocole de 2014 relatif à la convention sur le travail forcé, 1930 ; P081 - Protocole de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail, 1947 ; P089 - Protocole de 1990 relatif à la convention sur le travail de nuit (femmes) (révisée), 1948 ; P110 - Protocole de 1982 relatif à la convention sur les plantations, 1958 et P155 - Protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981 (source : http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:11210:0::NO::P11210_COUNTRY_ID:102560).

¹⁶ Note de bas de page 17 de l'avis cité : Citons encore un autre exemple : conformément à l'article 20.24 de l'Accord, la Belgique s'engage à « [déployer] tous les efforts raisonnables pour adhérer à l'Acte de Genève de l'Arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels, fait à Genève le 2 juillet 1999 ». La Belgique aurait certes ratifié l'Acte de Genève le 7 juin 1973, mais celui-ci ne serait pas entré en vigueur à la suite d'une déclaration qu'elle a faite à cette occasion (http://www.wipo.int/treaties/fr/ActResults.jsp?act_id=7). Selon les éléments dont dispose le Conseil d'État, la loi portant assentiment à l'Acte de Genève n'aurait pas encore été sanctionnée et promulguée (<http://www.senate.be/www/?MIval=/dossier&LEG=5&NR=1811&LANG=fr>).

biologique, et à l'annexe, faits à Nagoya le 29 octobre 2010'. Le règlement (UE) n° 511/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 'relatif aux mesures concernant le respect par les utilisateurs dans l'Union du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation' a pourvu à l'exécution partielle du protocole. Toutefois, la Belgique est restée en défaut, à ce jour, d'adopter les modalités d'exécution internes du règlement (UE) n° 511/2014 et les autres mesures d'exécution du Protocole de Nagoya.

Pour d'autres traités, la Belgique s'engage, en vertu de l'Accord, à les respecter sans y être elle-même partie et sans qu'ils soient soumis à l'assentiment de la Chambre des représentants. Tel est par exemple le cas lorsque la Belgique, conformément à l'article 20.26 de l'Accord, s'engage à '[déployer] tous les efforts raisonnables pour se conformer aux articles 1 à 14 et à l'article 22 du Traité sur le droit des brevets, fait à Genève le 1^{er} juin 2000' ¹⁷.

6.1. Diverse dispositions de l'Accord prescrivent que les parties entament un dialogue et se consultent sur les matières les plus variées, telles que la question de savoir s'il est possible d'accélérer et d'élargir l'élimination des droits de douane applicables aux importations entre les parties (article 2.4 de l'Accord), la suspension temporaire du traitement tarifaire préférentiel (article 2.8 de l'Accord), l'imposition de mesures définitives (article 3.6 de l'Accord), les consultations techniques (article 5.12 de l'Accord), les consultations sur les subventions et le soutien public dans des secteurs autres que l'agriculture et la pêche (article 7.3 de l'Accord), les consultations sur les subventions relatives aux marchandises agricoles et aux produits de la pêche (article 7.4 de l'Accord), les consultations dans le cadre de services financiers (article 13.19 de l'Accord), les consultations dans le cadre des activités de coopération en matière de réglementation (article 21.4 de l'Accord), les consultations avec les entités privées (article 21.8 de la Convention), les consultations sur les questions de développement durable liées au commerce qui présentent un intérêt commun (article 22.3 de l'Accord), les consultations sur les questions d'intérêt commun concernant le travail et l'emploi liées au commerce (article 23.1 de l'Accord), les consultations en matière de commerce et de travail (article 23.9 de l'Accord), les consultations en matière de commerce et d'environnement (article 24.14 de l'Accord), les consultations en vue de faciliter le mouvement des capitaux entre les parties (article 30.5 de l'Accord), etc.

6.2. Par ailleurs, l'Accord prévoit la création d'un Comité mixte de l'AECG (article 26.1 de l'Accord), composé de représentants de l'Union européenne et du Canada, qui dispose du pouvoir décisionnel pour toute question dans les cas prévus par l'Accord. Ces décisions 'lient les parties, sous réserve de l'accomplissement de toute exigence et procédure internes nécessaires, et [doivent être mises en œuvre par] les Parties (...) (article 26.3 de l'Accord). Le Comité mixte de l'AECG peut déléguer des responsabilités aux comités spécialisés créés en application de l'article 26.2 de l'Accord (par exemple : le Comité mixte de coopération douanière, le Comité du commerce des marchandises, le Comité de gestion mixte pour les mesures sanitaires et phytosanitaires, le Comité des services et de l'investissement, le Comité des services financiers, le Comité des marchés publics, le Comité des indications géographiques de l'AECG, le Forum de coopération en matière de réglementation, le Comité du commerce et du développement durable, etc.). Ces comités spécialisés sont des forums consacrés à la concertation entre les parties. Ils peuvent proposer des projets de décision aux fins d'adoption par le Comité mixte de

¹⁷ Note de bas de page 18 de l'avis cité : Voir : http://www.wipo.int/treaties/en/ShowResults.jsp?lang=en&treaty_id=4.

l'AECG ou prendre des décisions lorsque l'Accord le prévoit (article 26.2, paragraphe 4, de l'Accord) ¹⁸.

L'Accord prévoit également la création d'un Forum de la société civile (article 22.5 de l'Accord) ainsi que la formation de divers groupes d'experts (articles 23.10 et 24.15 de l'Accord).

6.3. Compte tenu du caractère mixte de l'Accord, ces mécanismes de dialogue, de concertation et de consultation 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 dans la prise de position lorsque ces mécanismes sont mis en œuvre ¹⁹.

En ce qui concerne les instances créées 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, la section de législation, dans l'avis 53.978/VR du 7 novembre 2013, a relevé ce qui suit ²⁰ :

(traduction)

‘À cet égard, il convient de rappeler qu’il est également nécessaire de prévoir en Belgique 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 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 1994 ²¹ 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 ²², 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

¹⁸ Note de bas de page 19 de l’avis cité : Voir par exemple l’article 5.14, paragraphe 2, d), et l’annexe 13-B, paragraphe 1, de l’Accord.

¹⁹ Note de bas de page 20 de l’avis cité : Comparer avec l’article 81, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’.

²⁰ Note de bas de page 21 de l’avis cité : Avis C.E. 53.978/VR du 7 novembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret 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’, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 37-38, n° 3.2.

²¹ Note de bas de page 22 de l’avis cité : Note 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’.

²² Note de bas de page 23 de l’avis cité : Note 3 de l’avis cité : Voir l’article 62 de l’accord-cadre.

gouvernements concernés, conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980'.

6.4. 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 se déroule généralement, en pratique, au sein du Conseil des ministres 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 concernant les matières de l'Union européenne, au sein du Conseil des ministres.

Il est à noter toutefois 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 des ministres, mais par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil ²³. 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 tel accord ou en vertu de celui-ci. C'est au demeurant ce que confirme expressément la déclaration du Royaume de Belgique relative aux conditions aux pleins pouvoirs par l'État fédéral et les entités fédérées pour la signature [de l'AECG] (déclaration n° 37), dont le point C rappelle que les décisions du Comité mixte de l'AECG dans des matières relevant de la compétence des États membres 'devront être prises d'un commun accord par le Conseil et ses États membres' ²⁴.

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 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'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' dans ces matières, mieux vaudrait dans ce cas adapter l'accord de coopération afin d'étendre son champ d'application en ce sens ²⁵.

6.5. L'importance de telles règles générales est soulignée dans la déclaration n° 37 précitée. Cette déclaration informe les autres parties, notamment, des accords internes à la Belgique 1) concernant les conséquences si l'une des entités fédérées décide de ne pas ratifier l'AECG (points A et B), 2) visant à demander à la Cour de justice de l'Union européenne un avis concernant la compatibilité du mécanisme de règlement des différends (ICS) avec les traités européens (point B), 3) concernant une condition dont les entités fédérées assortiront leur assentiment afin que la Belgique puisse donner assentiment, au sein du Comité mixte, à un projet de décision en matière de coopération réglementaire qui règle une matière relevant de la compétence exclusive ou partielle de l'État membre (point C) et 4) concernant la suite qui sera donnée à une demande concernant les indications géographiques émanant d'une des entités fédérées (point D). Il s'agit chaque

²³ *Note de bas de page 24 de l'avis cité* : T. CORTHAUT et D. VAN EECKHOUTTE, « Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN Umbrella » dans J. WOUTERS et crts (éds.), *The European Union and Multilateral Governance. Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Basingstoke, Palgrave, 2012, (145) 152.

²⁴ *Note de bas de page 25 de l'avis cité* : JO L, 14 janvier 2017, liv 11, p. 21. Voir aussi Déclaration du Conseil et des États membres concernant les décisions du comité mixte de l'AECG (déclaration n° 19), JO L, 14 janvier 2017, liv 11, p. 15.

²⁵ *Note de bas de page 26 de l'avis cité* : On peut rappeler que déjà dans l'avis 53.932/AG, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a relevé que cet accord de coopération est lacunaire et obsolète sur divers points, notamment en raison de modifications apportées au cadre institutionnel de l'Union européenne par le Traité de Lisbonne (avis C.E. 53.932/AG du 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième réforme de l'État', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/3, p. 50, note 1).

fois d'accords détaillés ou complémentaires par rapport aux règles générales prévues par les accords de coopération actuellement en vigueur en matière de relations internationales et européennes²⁶. Ces accords détaillés ou complémentaires trouvent toutefois leur limite dans la nature spécifique et ponctuelle des accords convenus et dans la valeur juridique incertaine de la déclaration n° 37 précitée. Il serait dès lors préférable que les autorités concernées complètent et, si nécessaire, adaptent les règles générales actuellement en vigueur dans les accords de coopération en matière de relations internationales et européennes.

7.1. Par ailleurs, il faut constater que l'Accord transfère des pouvoirs à une organisation supranationale. Ainsi, le Comité mixte de l'AECG se voit attribuer le pouvoir général de prendre des décisions qui lient les parties ; dans les cas déterminés spécifiquement par l'Accord, pareil pouvoir est également conféré à des comités spécialisés (voir l'observation 6.2 ci-dessus) et l'Accord prévoit des mécanismes de règlement contraignant des différends (par exemple, les articles 8.41, paragraphe 1, 13.21 et 29.10 de l'Accord). Toutefois, rien ne permet de considérer que les limites de l'article 34 de la Constitution sont dépassées à cet égard.

En outre, un tel transfert implique en principe, en tout cas automatiquement, une acceptation de la force obligatoire de décisions futures que le Comité mixte de l'AECG, un des comités spécialisés précités (tels que, par exemple, le Comité de gestion mixte pour les mesures sanitaires et phytosanitaires) ou les instances de règlement contraignant des différends prendront dans les limites de l'Accord, sans qu'il faille préalablement encore y donner un assentiment explicite complémentaire.

7.2. Il en va cependant autrement lorsqu'un des comités précités adopte, par une décision, le texte qui modifie formellement l'Accord actuellement à l'examen. Conformément à l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution, les traités, ainsi que leurs modifications, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de tous les parlements concernés.

Ainsi, en vertu de l'article 30.2, paragraphe 2, de l'Accord, 'le Comité mixte de l'AECG peut [, nonobstant le paragraphe 1,] décider d'amender les protocoles et annexes du présent accord. Les Parties peuvent approuver la décision du Comité mixte de l'AECG, conformément à leurs obligations et procédures internes respectives qui sont nécessaires à l'entrée en vigueur de l'amendement. La décision entre en vigueur à la date convenue par les parties. Cette procédure ne s'applique pas aux amendements visant les annexes I, II et III ni aux amendements visant les annexes des chapitres Huit (Investissement), Neuf (Commerce transfrontières des services), Dix (Admission et séjour temporaires des personnes physiques à des fins professionnelles) et Treize (Services financiers), sauf l'annexe 10-A (Liste des points de contact des États membres de l'Union européenne)' ²⁷.

Concernant la fixation de la date d'entrée en vigueur de ces décisions, il faudra veiller à ce que l'entrée en vigueur ne puisse avoir lieu que pour autant et après que tous les parlements concernés aient donné leur assentiment, conformément à l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution.

²⁶ *Note de bas de page 27 de l'avis cité* : En l'espèce, on pense tout d'abord à l'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', à 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' et à l'accord de coopération du 11 juillet 1994 'entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions concernant les modalités suivant lesquelles des actions sont intentées devant une juridiction internationale ou supranationale suite à un différend mixte'.

²⁷ *Note de bas de page 28 de l'avis cité* : Mais voir aussi, par exemple, l'article 5.14, paragraphe 2, c), l'article 8.44, paragraphe 3, b), et l'article 20.22, paragraphe 1, de l'Accord.

7.3. Le projet de loi soumis pour avis ne prévoit pas l'assentiment préalable à pareils amendements futurs. À défaut d'assentiment préalable, la Chambre des représentants devra expressément donner son assentiment à chacun des amendements de l'Accord, adoptés ultérieurement. Il ressort du point C de la déclaration n° 37 précitée que telle est clairement l'intention, du moins en ce qui concerne 'toute coopération en matière de réglementation'.

Dans la mesure où ces amendements peuvent porter sur des compétences des États membres, la question se pose de savoir s'il ne serait pas préférable de prévoir encore un assentiment préalable à certains amendements qui, selon l'Accord, sont adoptés conformément à une procédure simplifiée. À cet égard, le Conseil d'État renvoie par exemple aux amendements que les parties peuvent apporter unilatéralement à l'Accord en vertu de ses articles 13.9, paragraphe 3, et 19.18. En effet, à défaut d'assentiment préalable, la Chambre des représentants devra expressément donner son assentiment à chacun des amendements de l'Accord apportés ultérieurement par les parties.

Un tel assentiment préalable du législateur à des amendements futurs est possible, pour autant que certaines conditions soient remplies. C'est ainsi que, dans l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG du 15 février 2005, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a déclaré ce qui suit ²⁸ :

'Tant la Cour de cassation ²⁹ que la section de législation du Conseil d'État ³⁰ 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 amendements ³¹ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements'.

²⁸ Note de bas de page 29 de l'avis cité : Avis C.E. 37.954-37.970-37.977-37.978 du 15 février 2005 sur :

- un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 9 juin 2006 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004' (37.954/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-05, n° 358/1, p. 64) ;
- un avant-projet devenu l'ordonnance de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune 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 de la Région de Bruxelles-Capitale 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., 2004-05, 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).

²⁹ Note de bas de page 30 de l'avis cité : Note 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.

³⁰ Note de bas de page 31 de l'avis cité : Note 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).

³¹ Note de bas de page 32 de l'avis cité : Note 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

Les amendements que les parties peuvent apporter unilatéralement à l'Accord, en vertu de ses articles 13.9, paragraphe 3, et 19.18, paraissent suffisamment spécifiques pour qu'il soit satisfait à la première condition³². Il n'en demeure pas moins que le texte du projet de loi devrait alors être adapté pour y inclure une disposition prévoyant que le législateur donne son assentiment exprès à de tels amendements futurs à l'Accord.

Ceci étant, la Chambre des représentants pourrait éventuellement désapprouver ces amendements. Afin de permettre à la Chambre de signaler au gouvernement qu'elle n'approuve pas un amendement déterminé, il serait préférable de compléter le projet par une disposition prévoyant l'obligation pour le gouvernement de notifier dans un délai déterminé à la Chambre toute modification ou adaptation approuvée conformément à ces dispositions³³.

8.1. Le fait que la Chambre des représentants a donné préalablement son assentiment d'une manière conditionnelle, implicite, à un amendement n'emporte pas de dérogation à l'obligation de le publier au *Moniteur belge* pour qu'il 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*³⁴.

8.2. Il en va de même pour les règles de droit international dérivé, comme par exemple les décisions du Comité mixte de l'AECG ou de ses comités spécialisés (voir l'observation 6.2 ci-dessus). À défaut de publication au *Moniteur belge*, elles ne seront pas opposables aux particuliers, sauf si elles ont fait l'objet d'une autre forme de publication officielle prévue par une loi ou un traité³⁵ ».

³² Note de bas de page 33 de l'avis cité : Un assentiment préalable aux amendements apportés à l'Accord conformément à son article 30.2, paragraphe 1, n'est toutefois pas possible.

³³ Note de bas de page 34 de l'avis cité : 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' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54-1457/004), 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 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'. Voir dans le même sens l'avis 59.894/1/V du 26 août 2016 sur un avant-projet de loi '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, fait à Astana le 21 décembre 2015' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2311/001 pp. 20-29).

³⁴ Note de bas de page 35 de l'avis cité : Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.T.* 1982, 565-567, note J. VERHOEVEN.

³⁵ Note de bas de page 36 de l'avis cité : Voir par exemple l'avis C.E. 57.108/VR du 10 mars 2015 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République Démocratique du Congo relatif au transport aérien, fait à Kinshasa le 2 février 2013', n° 5.

Ces observations valent également, *mutatis mutandis* ³⁶, dans le cadre de l'examen de l'avant-projet de décret de la Région wallonne portant assentiment au même Accord, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne ³⁷.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. L'intitulé sera complété afin d'y mentionner que l'avant-projet porte également assentiment à l'instrument interprétatif commun de l'Accord ³⁸.
2. À l'article 1^{er}, la date du 28 juillet 2016 sera remplacée par celle du 30 octobre 2016.
3. L'article 2 prévoit de donner assentiment de manière anticipée aux modifications à l'Accord qui seraient adoptées en application de ses articles 13.9, alinéa 3, (lire : paragraphe 3) et 19.18.

Si elle peut s'appuyer sur l'observation 7.3 de l'avis 61.680/VR/V, cette disposition ne met toutefois que partiellement en œuvre cette dernière.

L'article 2 sera réexaminé en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY

³⁶ La liste des conventions et protocoles figurant dans la note de bas de page 15 pourra notamment être actualisée en consultant le site Internet de l'O.I.T. (https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_fr/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102560)

³⁷ Voir dans le même sens les avis 62.109/1 et 63.952/1 donnés respectivement le 28 septembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret (Communauté et Région flamande) du 29 juin 2018 et le 17 août 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone portant assentiment au même Accord.

³⁸ Voir l'observation 9.2 de l'avis 61.680/VR.