CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.959/4
du 24 avril 2024

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'portant assentiment aux accords internationaux suivants :

1° Accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le royaume de Thaïlande, d'autre part, fait à Bruxelles le 14 décembre 2022 ;

2° Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le gouvernement de la Malaisie, d'autre part, fait à Bruxelles le 14 décembre 2022'

‡LW-DAEYQDDCC-HFJFJXV‡

Le 22 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président, Ministre des Pouvoirs locaux et des Finances de la Communauté germanophone à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment aux accords internationaux suivants :

1° Accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le royaume de Thaïlande, d'autre part, fait à Bruxelles le 14 décembre 2022 ;

2° Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le gouvernement de la Malaisie, d'autre part, fait à Bruxelles le 14 décembre 2022'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 avril 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2024.

*

‡LW-DAEYQDDCC-HFJFJXV‡

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'ACCORD-CADRE GLOBAL DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES, D'UNE PART, ET LE ROYAUME DE THAÏLANDE, D'AUTRE PART, FAIT À BRUXELLES LE 14 DÉCEMBRE 2022

1. Conformément à l'article 3, paragraphe 2, a), de l'Accord-cadre global de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le royaume de Thaïlande, d'autre part, fait à Bruxelles le 14 décembre 2022 (ci-après : « l'Accord »), les parties conviennent de coopérer et de contribuer à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs et à la promotion de la mise en œuvre des instruments internationaux relatifs au désarmement en prenant des mesures en vue d'adhérer à l'ensemble des autres instruments internationaux en la matière et de les mettre pleinement en œuvre. La Belgique n'a cependant pas signé le « Traité sur l'interdiction des armes nucléaires », adopté à New York le 7 juillet 2017.

Il en résultera, qu'en devenant partie à l'Accord, la Belgique s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de devenir partie au « Traité sur l'interdiction des armes nucléaires » [1].

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

[1] Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué désigné dans le cadre de la demande d'avis 73.221/VR a répondu en ces termes : « Dit behoort tot de bevoegdheden van de federale overheid. Uit navraag bij de federale collega's kunnen we het volgende meedelen: België engageert zich op dit moment niet om maatregelen te nemen om partij te worden van TPNW ». Cette déclaration se heurte à l'engagement qui serait pris au nom du Royaume de Belgique en devenant partie à ce traité. L'article 3 de l'Accord est d'ailleurs désigné comme un élément essentiel de l'accord et son non-respect peut donner lieu à des mesures appropriées conformément à l'article 55 de l'accord. Pareilles mesures appropriées peuvent entraîner la suspension totale ou partielle de l'Accord, ou d'un autre accord spécifique, également dans des matières relevant de la compétence des entités fédérées. Il reste dès lors préférable que le Royaume de Belgique réfléchisse sérieusement à sa position à cet égard et les auteurs de l'avant-projet seraient bien avisés de justifier celle-ci dans l'exposé des motifs.

‡LW-DAEYQDDCC-HFJFJXV‡

2. Conformément à l'article 44, paragraphe 3, d), de l'Accord, les parties conviennent de coopérer pour promouvoir les principes et droits fondamentaux au travail dans le secteur de la pêche et des produits de la mer et mettre en œuvre la convention OIT n° 188 'sur le travail dans la pêche', adoptée à Genève le 30 mai 2007 (lire : 14 juin 2007). Dans le cadre de l'examen de la demande d'avis 73.221/VR sur un avant-projet de décret portant assentiment au même accord [2], après que son attention a été attirée sur le fait que la Belgique n'est pas encore partie à cette dernière convention, le délégué a déclaré :

« België heeft de intentie om het verdrag te ratificeren.

WGV 13.03.2013 : Gemengd verklaard (federale staat/Gewesten/Gemeenschappen)

– Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap : Decreet 09.06.2017

– Federale Staat : Wet 23.02.2022

– Brussels Hoofdstedelijk Gewest : Ordonnantie 02.03.2023

Het is nog wachten op de instemming van de andere gemeenschappen en het Waals Gewest vooraleer kan overgegaan worden tot ratificatie ».

3. En vertu de l'article 47, paragraphe 3, de l'Accord, la ratification de toutes les conventions définies comme actualisées par l'Organisation internationale du travail, auxquelles la Belgique n'est pas encore partie, devra être envisagée [3].

En ce qui concerne plus spécifiquement la convention OIT n° 190 'sur la violence et le harcèlement dans le monde du travail, adoptée à Genève le 21 juin 2019', visée implicitement à l'article 47, paragraphe 3, de l'Accord, le délégué précité a précisé que la procédure d'assentiment en vue de la ratification de cette convention est en cours. Il a communiqué l'aperçu suivant :

« – Federale Staat : aangenomen in plenaire op 16/02/2023

– Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap : Decreet 30/04/2021

– Franse Gemeenschap : Decreet 15/09/2022

– Duitstalige Gemeenschap : Advies van de Raad van State ontvangen, tweede lezing op 19/01/2023

– Brussels Hoofdstedelijk Gewest: Ordonnantie 02.03.2023

[2] Voir l'avis 73.221/VR donné le 26 avril 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 22 décembre 2023 'tot instemming met de kaderovereenkomst inzake een breed partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Thailand, anderzijds, ondertekend te Brussel op 14 december 2022', *Doc. parl.*, Parl. fl. 2023-2024, n° 1859/1, pp. 19-26.

[3] Il s'agit notamment des conventions OIT n^os^ 78, 106, 110, 118, 131, 135, 142, 143, 152, 157, 160, 169, 173, 183, 185, 188 et 190 et des protocoles n^os^ 81, 89, 110 et 155 (voir : https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102560).

‡LW-DAEYQDDCG-HFJFJXV‡

– Waals Gewest : De Waalse Regering heeft het voorontwerp van decreet in eerste lezing aangenomen op 15.12.2022

– COCOF : tweede lezing 01.02.2023

– GGC : in voorbereiding ».

4.1. L'article 52, paragraphe 1, de l'Accord institue un comité mixte, composé de représentants des deux parties au niveau le plus élevé possible, dont les tâches sont les suivantes :

« a) veiller au bon fonctionnement et à la mise en œuvre correcte du présent accord ;

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

c) formuler des recommandations destinées à favoriser la réalisation des objectifs du présent accord ;

d) régler, le cas échéant, tout différend ou toute divergence de vues concernant l'interprétation, la mise en œuvre ou l'application du présent accord, conformément à l'article 55 ;

e) examiner toutes les informations présentées par l'une des Parties concernant un défaut d'exécution des obligations au titre du présent accord et organiser des consultations avec l'autre Partie afin de trouver une solution amiable et mutuellement acceptable pour les Parties, conformément à l'article 55 ».

Le comité mixte est chargé de veiller aussi au bon fonctionnement de tout accord ou protocole sectoriel conclu ou à conclure entre les parties (article 52, paragraphe 4).

Le comité mixte peut créer des groupes de travail spécialisés pour l'assister dans l'accomplissement de ses tâches (article 52, paragraphe 3). Il adopte son propre règlement intérieur (article 52, paragraphe 5).

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

En ce qui concerne les organes créés par un accord de coopération conclu par l'Union européenne et ses États membres ou en vertu d'un tel accord, en l'espèce également sous la forme d'un comité mixte, le Conseil d'État, section de législation, a, dans son avis 53.978/VR du 7 novembre 2013, relevé ce qui suit :

(Traduction)

« À cet égard, il convient de rappeler qu'il est nécessaire de prévoir en Belgique également les procédures requises en vue d'organiser la prise de position et la représentation de la Belgique au sein du Comité mixte précité et du sous-comité institué par l'article 28 dans le respect des règles répartitrices de compétences nationales.

Conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', la représentation et la prise de position au nom de la Belgique doivent être réglées dans un accord de coopération.

‡LW-DAEYQDDCC-HFEJXV‡

> Les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 [4] 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 [5], qui, dans la répartition des compétences en vigueur en Belgique, relèvent ensuite également des compétences (exclusives) des communautés et des régions.
>
> Aussi longtemps qu'un accord de coopération ne prévoit pas de base juridique suffisante à cet effet, la représentation et la prise de position au nom de la Belgique au sein du Comité mixte et du sous-comité doivent faire l'objet d'une concertation entre les gouvernements concernés, conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980 » [6].

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, 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 de relever que les décisions prises dans les matières relevant de la compétence des États membres ne sont pas prises, du point de vue juridique, par le Conseil de l'Union européenne, mais par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil. Bien que cela soit peut-être plutôt exceptionnel dans la pratique, il n'est pas exclu que des États membres, dans des matières relevant de leur compétence, adoptent encore une position nationale au sein des organes institués par un accord de coopération ou en vertu de celui-ci.

---

[4] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité :* Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne' et accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne'.

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

[6] Avis 53.978/VR donné le 7 novembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 4 avril 2014 '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. 37-38.

‡LW-DAEYQDDCC-HFJFJXV‡

Par conséquent, l'absence de règles en la matière, conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', pourrait poser problème. Si un consensus était trouvé entre les autorités compétentes en vue d'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 de Ministres de l'Union européenne' dans ces matières, mieux vaudrait dans ce cas adapter cet accord de coopération afin d'étendre son champ d'application en ce sens.

5. Conformément à son article 53, paragraphe 1, l'Accord peut être étendu « par consentement mutuel », afin de renforcer le niveau de la coopération, au moyen d'accords ou de protocoles spécifiques.

Invité à apporter des éclaircissements à ce sujet dans le cadre de l'examen de la demande d'avis 73.221/VR, le délégué a précisé ce qui suit :

> « De voorliggende overeenkomst kan worden aangevuld of uitgebreid met overeenkomsten of protocollen voor specifieke gebieden, sectoren en activiteiten. Ook deze overeenkomsten of protocollen dienen de geijkte procedure te doorlopen. Daarnaast stelt artikel 61 dat wijzigingen pas van kracht worden vanaf de datum van de laatste schriftelijke kennisgeving dat alle noodzakelijke formaliteiten daartoe vervuld zijn ».

Conformément à l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution, les accords et protocoles spécifiques n'auront de toute façon d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des parlements belges compétents. Eu égard à l'article 190 de la Constitution, les accords et protocoles spécifiques devront être publiés au *Moniteur belge* pour être obligatoires.

6. Selon l'article 59, paragraphe 2, de l'Accord, la Thaïlande et l'Union européenne peuvent appliquer ce dernier à titre provisoire, en tout ou en partie, dans l'attente de son entrée en vigueur.

Invité à donner des précisions à cet égard dans le cadre de l'examen de la demande d'avis 73.221/VR, le délégué a confirmé que cette application n'est possible que

> « voor de artikelen die onder de exclusieve bevoegdheid van de EU behoren. Ik verwijs hierbij graag naar artikel 3 van het Besluit (EU) 2022/2562 van de Raad van 24 oktober 2022 betreffende de ondertekening namens de Unie en de voorlopige toepassing van de Kaderovereenkomst inzake een breed partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Thailand, anderzijds ».

Dès lors, l'article 59, paragraphe 2, de l'Accord ne pose pas de problèmes au regard de l'article 167, §§ 2 et 3, précité, de la Constitution.

7. Sous la signature du Royaume de Belgique, il est indiqué que la signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

‡LW-DAEYQDDCC-HFJFJXV‡

La section de législation a déjà relevé à de multiples reprises que 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 [7].

EXAMEN DE L'ACCORD-CADRE DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES, D'UNE PART, ET LE GOUVERNEMENT DE LA MALAISIE, D'AUTRE PART, FAIT À BRUXELLES LE 14 DÉCEMBRE 2022

1. Selon l'article 6, paragraphe 4, de l'Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le gouvernement de la Malaisie, d'autre part, fait à Bruxelles le 14 décembre 2022' (ci-après : « l'Accord »), les parties coopèrent en vue de promouvoir l'universalité du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

À ce propos, dans le cadre de l'examen de la demande d'avis 73.323/VR sur un avant-projet de décret portant assentiment au même accord [8], le délégué, invité à préciser où en est la ratification, au nom de la Belgique, des amendements au Statut de Rome des 14 décembre 2017 et 6 décembre 2019, a répondu en ces termes :

> « De betrokken dienst legt de laatste hand aan het voorbereidend instemmingsdossier. De instemmingsprocedure met betrekking tot amendementen zal weldra opgestart kunnen worden ».

2. Conformément à l'article 7, paragraphe 2, a), de l'Accord, les parties conviennent de coopérer et de contribuer au renforcement des régimes internationaux en matière de non-prolifération et de désarmement en prenant des mesures en vue, selon le cas, de signer tous les autres instruments internationaux pertinents concernant les armes de destruction massive, de les ratifier ou d'y adhérer, et de les mettre pleinement en œuvre, ainsi qu'en encourageant l'adhésion universelle à ces instruments. La Belgique n'a cependant pas signé le « Traité sur l'interdiction des armes nucléaires », adopté à New York le 7 juillet 2017.

Il en résultera qu'en devenant partie à l'Accord, la Belgique s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de devenir partie au « Traité sur l'interdiction des armes nucléaires » [9].

---

[7] Voir notamment en ce sens l'avis 69.854/2/V donné le 10 aout 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 15 décembre 2021 'portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018', observation 3, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 302/1, pp. 13-14.

[8] Voir l'avis 73.323/VR donné le 3 mai 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 22 décembre 2023 'tot instemming met de kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Regering van Maleisië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 14 december 2022', *Doc. parl.*, Parl. fl. 2023-2024, n° 1858/1, pp. 17-23.

[9] Invité à fournir des précisions à ce sujet dans le cadre de l'examen de la demande d'avis 73.323/VR, le délégué a répondu en ces termes : « Dit behoort tot de bevoegdheden van de federale overheid. Uit navraag bij de federale

‡LW-DAEYQDDCC-HFJFJXV‡

3. Selon l'article 9 de l'Accord, les parties font preuve de modération dans le dialogue lors de l'examen de questions d'intérêt commun, promeuvent, le cas échéant, la valeur de modération dans les enceintes régionales et internationales et coopèrent en vue de promouvoir la modération, notamment en facilitant et en soutenant des activités à cet effet, ainsi qu'en procédant à des échanges de bonnes pratiques, d'informations et d'expériences.

La section de législation n'aperçoit pas clairement la portée de cette disposition ni le sens que la Communauté germanophone entend lui donner. Il faudrait à tout le moins préciser ce point dans l'exposé des motifs.

4. L'article 48, paragraphe 2, de l'Accord prévoit que l'Office européen de lutte antifraude et les autorités malaisiennes peuvent convenir d'une coopération plus poussée dans le domaine de la lutte contre la fraude. Dans le cadre de l'examen de la demande d'avis 73.323/VR, le délégué a été invité à préciser la nature de cette coopération plus poussée. Il a « transmis la demande au service compétent », laquelle est restée sans réponse. Si cette coopération excède les arrangements administratifs avec les autorités compétentes des pays tiers au sens de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 'relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil' et se concrétise dans un accord, le Conseil d'État, section de législation, rappelle que selon la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, la signature d'un tel accord sans l'autorisation préalable du Conseil de l'Union européenne viole le principe d'attribution des compétences visé à l'article 13, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, ainsi que le principe de l'équilibre institutionnel [10].

5.1. L'article 50, paragraphe 1, de l'Accord institue un comité mixte, composé de hauts représentants des parties de rang approprié, chargé des tâches suivantes :

> « a) veiller au bon fonctionnement et à la mise en œuvre correcte du présent accord ;
>
> b) définir les priorités au regard des objectifs du présent accord ;
>
> c) formuler des recommandations pour promouvoir les objectifs du présent accord ;
>
> d) régler, le cas échéant, tout différend ou toute divergence de vues concernant l'interprétation, la mise en œuvre ou l'application du présent accord, conformément à l'article 53 ;

collega's kunnen we het volgende meedelen: België engageert zich op dit moment niet om maatregelen te nemen om partij te worden van TPNW ». Cette déclaration se heurte à l'engagement qui serait pris au nom du Royaume de Belgique en devenant partie à ce traité. L'article 3 de l'Accord est d'ailleurs désigné comme un élément essentiel de l'Accord et son non-respect peut donner lieu à des mesures appropriées conformément à l'article 55 de l'Accord. Pareilles mesures appropriées peuvent entraîner la suspension totale ou partielle de l'Accord, ou d'un autre accord spécifique, également dans des matières relevant de la compétence des entités fédérées. Il reste dès lors préférable que le Royaume de Belgique réfléchisse sérieusement à sa position à cet égard et l'auteur de l'avant-projet serait bien avisé de justifier celle-ci dans l'exposé des motifs.

[10] Voir C.J., 28 juillet 2016, C-660/13, *Conseil c. Commission*, ECLI:EU:C:2016:616, points 39 à 46.

‡LW-DAEYQDDCG-HFEJXV‡

e) examiner toutes les informations présentées par l'une des Parties concernant la non-exécution des obligations prescrites par le présent accord, et organiser des consultations avec l'autre Partie afin de trouver une solution amiable et mutuellement acceptable pour les Parties, conformément à l'article 53 ;

f) surveiller la mise en œuvre de tout accord spécifique tel qu'il est visé à l'article 52, paragraphe 2 ».

Le comité mixte peut créer des groupes de travail spécialisés pour l'assister dans l'accomplissement de ses tâches (article 50, paragraphe 3). Il adopte son propre règlement intérieur (article 50, paragraphe 4).

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

En ce qui concerne les organes créés par un accord de coopération conclu par l'Union européenne et ses États membres ou en vertu d'un tel accord, en l'espèce également sous la forme d'un comité mixte, le Conseil d'État, section de législation, a, dans son avis 53.978/VR du 7 novembre 2013, relevé ce qui suit :

(Traduction)

« À cet égard, il convient de rappeler qu'il est nécessaire de prévoir en Belgique également les procédures requises en vue d'organiser la prise de position et la représentation de la Belgique au sein du Comité mixte précité et du sous-comité institué par l'article 28 dans le respect des règles répartitrices de compétences nationales.

Conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', la représentation et la prise de position au nom de la Belgique doivent être réglées dans un accord de coopération.

Les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 [11] 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 [12], 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

[11] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité :* Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne' et accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne'.

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

‡LW-DAEYQDDCG-HFJFJXV‡

> les gouvernements concernés, conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980 » [13].

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, 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 de relever que les décisions prises dans les matières relevant de la compétence des États membres ne sont pas prises, du point de vue juridique, par le Conseil de l'Union européenne, mais par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil. Bien que cela soit peut-être plutôt exceptionnel dans la pratique, il n'est pas exclu que des États membres, dans des matières relevant de leur compétence, adoptent encore une position nationale au sein des organes institués par un accord de coopération ou en vertu de celui-ci.

Par conséquent, l'absence de règles en la matière, conformément à l'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles', pourrait poser problème. Si un consensus était trouvé entre les autorités compétentes en vue d'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 de Ministres de l'Union européenne' dans ces matières, mieux vaudrait dans ce cas adapter cet accord de coopération afin d'étendre son champ d'application en ce sens.

6. Conformément à son article 52, paragraphe 2, l'Accord peut être complété par la conclusion d'accords spécifiques dans tout domaine de coopération relevant de son champ d'application. Il peut se déduire de l'article 57 de l'Accord qu'un tel accord additionnel peut étendre le champ d'application de l'Accord et modifier ce dernier. Aux termes du paragraphe 4 de l'article précité, ces accords, protocoles ou instruments additionnels entrent en vigueur à une date à convenir par les parties et font partie intégrante de l'Accord.

Dans le cadre de l'examen de la demande d'avis 73.323/VR, à la question de savoir si, eu égard à cette disposition, une extension du champ d'application ou une modification de l'Accord peut se faire sans l'assentiment préalable des parlements belges compétents, le délégué a répondu en ces termes :

> « De voorliggende overeenkomst kan worden aangevuld of uitgebreid met aanvullende overeenkomsten, protocollen of instrumenten. In die aanvullende overeenkomst, protocol of ander instrument zal vermeld worden hoe het in werking zal kunnen treden. Ook deze aanvullende overeenkomsten of protocollen dienen de geijkte procedure te doorlopen ».

[13] Avis 53.978/VR donné le 7 novembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 4 avril 2014 '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. 37-38.

‡LW-DAEYQDDCC-HFJFJXV‡

La section de législation peut se rallier à ce point de vue pour autant que les termes « geijkte procedure » (procédure adéquate) s'entendent en ce sens que les accords, protocoles ou instruments additionnels ne produisent leurs effets qu'après avoir reçu l'assentiment des parlements belges compétents conformément à l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution. Eu égard à l'article 190 de la Constitution, les accords, protocoles et instruments additionnels devront être publiés au *Moniteur belge* pour être obligatoires.

7. Sous la signature du Royaume de Belgique, il est indiqué que la signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

La section de législation a déjà relevé à de multiples reprises que 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 [14].

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet de décret n'appelle aucune observation.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Bernard BLERO

[14] Voir notamment en ce sens l'avis 69.854/2/V donné le 10 aout 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 15 décembre 2021 'portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018', observation 3, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 302/1, pp. 13-14.

‡LW-DAEYQDDCC-HFJFJXV‡