
PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2018-2019

13 FÉVRIER 2019

PROJET DE DÉCRET

PORTANT APPROBATION DES STATUTS DE LA BANQUE ASIATIQUE
D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES

RÉSUMÉ

La Banque Asiatique d'Investissement dans les infrastructures (AIIB) a été fondée en 2015 afin de stimuler la croissance économique durable, de créer de la prospérité, d'améliorer les infrastructures en Asie et d'encourager la collaboration régionale. L'adhésion de la Belgique met en exergue son engagement multilatéral et renforce la présence européenne au sein de l'institution, qui veille notamment au respect des normes internationales en matière de transparence, d'environnement et de conditions sociales.

TABLE DES MATIÈRES

EXPOSE DES MOTIFS	3
1 Contexte et objet de l'accord	3
2 Commentaires sur les statuts	3
3 Nature du Traité sur le plan interne	4
4 Avis du Conseil d'État	4
COMMENTAIRE DES ARTICLES	6
PROJET DE DECRET PORTANT APPROBATION DES STATUTS DE LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES	7
AVANT-PROJET DE DECRET PORTANT APPROBATION DES STATUTS DE LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES	8
AVIS DU CONSEIL D'ETAT	9

EXPOSE DES MOTIFS

1 Contexte et objet de l'accord

La Banque Asiatique d'Investissement dans les infrastructures (AIIB) a été fondée le 29 juin 2015 afin de stimuler la croissance économique durable, de créer de la prospérité, d'améliorer les infrastructures en Asie et d'encourager la collaboration régionale.

La Belgique n'appartenait pas au groupe des membres fondateurs de la Banque. Dans une lettre officielle du 18 juillet 2016, la Belgique a exprimé son souhait d'adhérer à la Banque. Cette lettre a été suivie d'une demande d'adhésion officielle datée du 23 janvier 2017. Le 21 mars 2017, le Conseil des Gouverneurs de la Banque a approuvé la demande belge.

Grâce à cette adhésion, la Belgique devient ainsi membre d'une nouvelle institution financière internationale active dans la région la plus dynamique du monde. L'adhésion met en exergue l'engagement multilatéral de la Belgique et renforce la présence européenne au sein de l'institution, qui veille notamment au respect des normes internationales en matière de transparence, d'environnement et de conditions sociales.

Afin de finaliser la procédure d'adhésion, la Belgique doit approuver les statuts de l'institution ainsi que la résolution du Conseil d'administration du 21 mars 2017. Les conditions d'adhésion sont énoncées dans cette résolution. La Belgique recueillera 2.846 actions dans l'institution, pour un montant total de 284,6 millions dollars US. Sur ce nombre, 20%, ou 56,9 millions dollars US, doivent être libérées en cinq tranches annuelles égales. L'adhésion sera effective à la date du versement de la première tranche.

À la fin de l'année 2013, le Président chinois, M. Xi Jinping, a porté sur les fonts baptismaux une nouvelle banque d'investissement se focalisant sur le financement de projets infrastructurels en Asie, la Banque Asiatique d'Investissement dans les Infrastructures (Asian Infrastructure Investment Bank, ci-dessous abrégée : AIIB). Dans ce cadre, il a été soutenu par un grand nombre de pays asiatiques. Au terme d'un cycle de négociations, cette initiative a débouché sur la signature de l'accord instituant l'AIIB le 29 juin 2015.

Au total, 57 membres fondateurs ont signé cet accord, à savoir 37 membres régionaux et 20 membres non-régionaux. Les États-Unis et le Japon sont les absents de marque.

La Belgique n'a pas adhéré en qualité de membre fondateur car, à l'époque, les incertitudes relatives au fonctionnement futur de l'AIIB, no-

tamment en matière de respect des normes de transparence, d'environnement et de conditions sociales, étaient trop nombreuses. Depuis, des garanties suffisantes ont été obtenues en matière de respect, par l'AIIB, des normes internationales afférentes à ces thèmes. Dès lors, le gouvernement belge a pris l'initiative d'introduire une demande d'adhésion. Notre pays a fait part de son intérêt dans une lettre du 18 juillet 2016. Après différents contacts au niveau de l'administration, une demande d'adhésion officielle a été envoyée le 23 janvier 2017. Le Conseil des Gouverneurs de l'AIIB a approuvé cette demande le 21 mars 2017.

Afin de finaliser la procédure d'adhésion, la Belgique doit approuver les statuts de l'institution ainsi que la résolution du Conseil d'administration du 21 mars 2017. Les conditions d'adhésion sont énoncées dans cette résolution. La Belgique recueillera 2.846 actions dans l'institution, pour un montant total de 284,6 millions dollars US. Sur ce nombre, 20%, ou 56,9 millions dollars US, doivent être libérées en cinq tranches annuelles égales. L'adhésion sera effective à la date du versement de la première tranche.

2 Commentaires sur les statuts

Explication des statuts de l'AIIB

Les statuts de l'AIIB, inclus dans l'accord portant création de la banque, traitent des sujets habituels tels que l'objet, le capital, les finances et le fonctionnement de l'institution. L'accord énonce également les règles afférentes à la résiliation et la suspension de l'adhésion ainsi que des privilèges et immunités de la banque et de son personnel.

L'objectif de l'AIIB est double : i) faciliter le développement économique durable, générer de la prospérité et améliorer le réseau des infrastructures en Asie en investissant dans les infrastructures et d'autres secteurs productifs, et ii) encourager la collaboration régionale et les partenariats en collaborant avec d'autres institutions multilatérales et bilatérales de développement afin de relever les défis relatifs au développement.

L'adhésion à l'AIIB est ouverte à tous les États membres de la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement (incluse dans la Banque Mondiale) et à tous les États membres de la Banque Asiatique de Développement. Une distinction est faite entre les membres régionaux de l'AIIB (les membres inclus dans les limites de l'Asie, telles qu'utilisées par les États-Unis) et les membres non-régionaux. Une distinction est également faite entre les membres fondateurs et

non-fondateurs. Ces derniers ne peuvent bénéficier des 600 droits de vote supplémentaires que les membres fondateurs reçoivent en sus des droits de vote liés à leur part dans le capital.

Les statuts décrivent également la structure du capital de l'institution. Le montant du capital de départ de l'AIIB s'élève à 100 milliards dollars US. 20 % de ce montant doivent être libérés. Les 80 % restants sont exigibles. Dans ce cadre, il convient de souligner que 75 % des parts sont réservées aux membres régionaux.

Outre des droits de vote correspondant au nombre de leurs actions (1 vote par action), les membres recueillent également un nombre égal de votes de base (12 % du nombre total de voix sont équitablement distribués). Les membres fondateurs bénéficient de 600 voix supplémentaires.

Les statuts précisent le mode de financement de la banque et la manière dont ces moyens sont investis. Des restrictions sont imposées à la portée des activités de l'AIIB. Le total des prêts en cours, des participations, des garanties et autres formes de financement accordés par l'AIIB ne peut jamais excéder le montant total du capital souscrit par les membres et majoré des réserves et des bénéfices réinvestis (et donc, 100 pour cent). Le Conseil des Gouverneurs peut relever cette limite à 250 pour cent au maximum. De plus, le total des participations ne peut jamais être supérieur au total du capital à libérer et des réserves générales.

En bref, l'AIIB exerce ses activités comme suit :

- elle octroie, cofinance ou participe dans des prêts directs ;
- elle investit dans des actions d'une institution ou d'une entreprise ;
- elle octroie des garanties sur des prêts ciblant le développement économique ;
- elle engage des ressources provenant de fonds spéciaux ;
- elle fournit une assistance technique ;
- par le biais d'autres formes de financement pouvant être déterminées par le Conseil des Gouverneurs.

Les statuts détaillent la structure de la Direction, notamment la composition et les compétences du Conseil des Gouverneurs, du Conseil d'Administration, l'élection et le rôle du Président. Ce dernier doit toujours être un ressortissant d'un État membre régional.

Les statuts disposent également du statut juridique, des immunités, des privilèges et

exemptions, accordés à la banque et à certaines catégories de représentants et du personnel.

3 Nature du Traité sur le plan interne

Le caractère mixte (Etat fédéral / Communautés / Régions) de cet accord portant approbation des statuts de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures a été reconnu par le Groupe de travail Traités mixtes (G.T.T.M.) en date du 13 mars 2018.

4 Avis du Conseil d'État

Dans son avis 64.384/4 rendu le 24 octobre 2018, le Conseil d'État a formulé des observations à propos de l'avant-projet de décret portant assentiment à l'Accord dont il est question. Il se réfère à son avis 64.079/2 donné le 04 septembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Région Wallonne. En effet, Les observations relatives à ce décret valent mutatis mutandis pour l'avant-projet de décret de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Le Conseil d'État recommande au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles de donner son assentiment à l'Accord dans son ensemble et d'accepter les conditions d'accession à la banque reprises dans la résolution n°24 du Conseil des Gouverneurs de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures du 21 mars 2017.

Le Conseil d'État recommande de joindre le texte desdites conditions d'accession à la banque au dossier d'assentiment qui sera transmis au Parlement. Il rappelle que le texte précité devra être publié en même temps que l'Accord au Moniteur belge.

Le Conseil d'État recommande de joindre au dossier d'assentiment le rapport adopté par les négociateurs en même temps que le texte de l'accord, afin de garantir la sécurité juridique pour les destinataires de l'Accord et s'assurer que le Parlement a donné son assentiment audit rapport. Celui-ci devra être publié en même temps que l'Accord au Moniteur belge.

Le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a pris en considération les observations du Conseil d'État et a joint la résolution n°24 du Conseil des Gouverneurs de la Banque, ainsi que le rapport portant sur l'interprétation de certains termes utilisés dans l'Accord portant création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures.

Le Conseil d'État recommande d'omettre l'alinéa 2 de l'article unique de l'avant-projet, considéré inutile, de refondre l'article unique en un article 1er et de compléter l'avant-projet par deux dispositions, formant ainsi ses articles 2 et 3.

Le Conseil d'État préconise que l'article 1er devrait être rédigé comme suit :

« L'Accord portant création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, ainsi que le rapport, faits à Beijing, le 29 juin 2015, sortiront leur plein et entier effet.

Les conditions d'accession à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, reprises dans la résolution n°24 du Conseil des Gouverneurs de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures du 21 mars 2017, sont acceptées ».

Le Conseil d'État relève que l'avant-projet de décret soumis ne prévoit pas l'assentiment préalable. À cet égard, la question se pose donc de savoir si le projet de décret pourrait donner un assentiment préalable à pareilles modifications.

Le Conseil d'État rappelle que pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167 de la Constitution : il faut notamment que les Chambres législatives connaissent les limites des futurs amendements et indiquent expressément qu'elles donnent leur assentiment à ces amendements.

Le Conseil d'État constate que l'objet de l'Accord, à savoir la création et le fonctionnement d'une banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, est spécifique et limité, l'assentiment préalable aux amendements de l'Accord adoptés sur base de l'article 53 peut être admis à condition qu'il s'agisse d'amendements limités à d'éventuelles modifications sous la forme d'accords en forme simplifié.

Il ne saurait par contre pas être ainsi pour les amendements à l'Accord portant sur des éléments essentiels quant à l'objet et aux règles de fonctionnement de la Banque. Le Parlement ne pourrait pas être réputé avoir donné son assentiment préalable à un amendement de l'Accord qui en modifierait la nature et l'essence.

Le Conseil d'État recommande donc de compléter l'avant-projet par deux dispositions (comme indiqué plus haut), formant ses articles 2 et 3, le premier procurant un assentiment anticipé aux amendements adoptés sur base de l'article 53 de l'Accord, le second prévoyant l'obligation pour le Gouvernement de notifier au Parlement, dans un délai déterminé, toute proposition d'amendement à l'accord déposée dans le cadre des procédures prévues par l'article 53 de l'Accord.

Le Conseil d'État recommande, pour la formulation de ces dispositions, de s'inspirer de articles 3 et 4 de la loi du 29 février 2016 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.

Le Conseil d'État rappelle que la Cour de Cassation a déclaré les traités inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge. Il précise que l'absence de publication au Moniteur belge n'aurait pas soulevé d'objection si l'Accord, tel qu'amendé, qui sera publié au Moniteur belge, avait lui-même prévu les formes dans lesquelles ces modifications seront publiées ; tel n'est pas le cas en l'espèce, l'article 53, paragraphe 3, de l'Accord se limitant à prévoir « une communication officielle [des amendements adoptés] adressé [par la Banque] à l'ensemble de ses membres mais pas de publication des amendements adoptés.

En ce qui concerne l'observation du Conseil d'État au sujet de la problématique de l'assentiment préalable, le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles prend acte de la suggestion qui lui est faite et complète en conséquence le projet de décret.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article premier

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Art. 2

Cet article n'appelle pas de commentaire.

Art. 3

Cet article n'appelle pas de commentaire.

PROJET DE DECRET

PORTANT APPROBATION DES STATUTS DE LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition du Ministre-Président, chargé des Relations internationales,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre-Président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Article premier

L'Accord portant création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, ainsi que le rapport, faits à Beijing le 29 juin 2015, sortiront leur plein et entier effet.

Les conditions d'accession à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, reprises dans la résolution n°24 du Conseil des gouverneurs de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures du 21 mars 2017, sont acceptées.

Art. 2

Les amendements à l'Accord adoptés sur base de l'article 53 sortiront leur plein et entier effet.

Art. 3

Le Gouvernement de la Communauté française notifie au Parlement dans un délai de trois mois toute proposition visée à l'article 2, qui a été communiquée aux Parties par le Dépositaire.

Dans un délai de six mois suivant la communication du Gouvernement de la Communauté française visée à l'alinéa 1er, le Parlement peut s'opposer à ce qu'un amendement visé à l'article 2, sorte son plein et entier effet.

Bruxelles, le

Ministre-Président, en charge de l'Égalité des chances et des Droits des femmes

Rudy DEMOTTE

AVANT-PROJET DE DECRET**PORTANT APPROBATION DES STATUTS DE LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES
INFRASTRUCTURES**

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition du Ministre-Président, chargé
des Relations internationales,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre-Président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Article unique

Le Gouvernement de la Communauté française approuve les statuts de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures repris dans l'accord portant création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, signé à Beijing le 29 juin 2015.

Les statuts, immunités, privilèges et exonérations définis dans le chapitre IX des statuts sont accordés à la Banque sur les territoires des régions linguistiques dans lesquelles la Communauté française est compétente.

Bruxelles, le

*Ministre-Président, en charge de l'Égalité des chances
et des Droits des femmes*

Rudy DEMOTTE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.384/4
du 24 octobre 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant
approbation des statuts de la Banque asiatique
d’investissement dans les infrastructures’

Le 5 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant approbation des statuts de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 octobre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 octobre 2018.

*

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 son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet d'« approuver » les « statuts de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures repris dans l'accord portant création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, signé à Beijing le 29 juin 2015 »¹.

Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de l'Accord du 29 juin 2015,

« La Banque a pour objet : (i) de favoriser le développement économique durable, de créer de la richesse et d'améliorer la connectivité des infrastructures en Asie en investissant dans les infrastructures et dans d'autres secteurs productifs, et (ii) de promouvoir la coopération et le partenariat régionaux pour traiter les enjeux de développement, en agissant en étroite collaboration avec d'autres institutions multilatérales et bilatérales du développement ».

Le chapitre IX de l'Accord prévoit certaines immunités, certains privilèges et certaines exonérations au profit de la Banque et de ses travailleurs.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

2. Ainsi que l'a admis le groupe de travail « Traités mixtes » à la suite de l'avis de la section de législation n° 62.546/VR donné le 23 janvier 2018 sur un avant-projet de loi 'portant approbation des statuts de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures'²,

« l'Accord à l'examen est un traité mixte auquel non seulement l'autorité fédérale, mais également les communautés et les régions doivent donner leur assentiment »³.

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

¹ L'Accord dont il est question dans cet intitulé sera dénommé ci-après « l'Accord du 29 juin 2015 ».

² Cet avant-projet a été suivi d'un projet déposé à la Chambre des représentants, qui l'a adopté le 31 mai 2018, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3043/004, <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3043/54K3043004.pdf>.

³ Observation générale n° 3.1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62546.pdf>.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Dans son avis n° 64.079/2/V donné le 4 septembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant approbation des statuts de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures'⁴, la section de législation a observé ce qui suit au sujet du même accord :

« OBSERVATION GÉNÉRALE

3. [...] il résulte de l'article 3, § 2, de l'Accord que les membres non-fondateurs de la Banque ne peuvent être admis que 'selon les modalités et conditions définies par la Banque'. Il ne pourrait donc être donné utilement assentiment à l'Accord sans accepter les conditions particulières d'accession.

Au vu de ces éléments, il conviendra tout d'abord que, tout comme la Chambre et comme cela ressort de l'exposé des motifs, le Parlement wallon donne son assentiment à l'Accord dans son ensemble et accepte les conditions d'accession à la Banque, reprises dans la résolution n° 24 du Conseil des Gouverneurs de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures du 21 mars 2017.

Le texte de ces conditions devra également être joint au dossier d'assentiment qui sera transmis au Parlement et devra être publié en même temps que l'Accord au *Moniteur belge*.

Une proposition de rédaction, en ce sens, de l'article unique, devenant l'article 1^{er}⁵, du décret en projet sera formulée dans l'observation n° 6.

4. En même temps que l'adoption du texte de l'accord, les négociateurs ont également adopté un rapport qui exprime leur consentement quant à l'interprétation de certains termes utilisés dans l'Accord. Ce rapport déclare que le consentement qu'il contient fait partie intégrante des actes de base de la banque :

'During the discussions on the draft AIIB Articles, the representatives came to the view that certain formulations in the text represented general understandings which needed to be recorded. It was therefore agreed that a report summarizing these understandings would form part of the AIIB's basic documents, for future reference in interpreting the AIIB Articles'⁶⁻⁷.

La meilleure façon de garantir la sécurité juridique pour les destinataires de l'Accord et de s'assurer que le Parlement a donné son assentiment à ce rapport est de s'y référer dans le dispositif du décret en projet.

Le texte du rapport devra également être joint au dossier d'assentiment qui sera transmis au Parlement et devra être publié en même temps que l'Accord au *Moniteur belge*.

⁴ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1195/1, pp. 42 à 45, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64079.pdf>.

⁵ *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Voir ci-après l'observation n° 8.

⁶ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Chief Negotiators Report on the Articles of Agreement of the Asian Infrastructure investment Bank, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/articles-of-agreement/index.html>.

⁷ *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Voir aussi l'article 31, paragraphe 2, a), de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 'sur le droit des traités'.

5. L'alinéa 2 de l'article unique de l'avant-projet prévoit que

'[L]es statuts, immunités, privilèges et exonérations définis dans le chapitre IX des statuts sont accordés à la Banque sur le territoire de la Région wallonne'.

L'application des dispositions du chapitre IX des Statuts, qui ont effet direct, découlera toutefois déjà de l'article unique, alinéa 1^{er} (devenant l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}⁸), de l'avant-projet.

L'alinéa 2 est dès lors inutile et sera omis.

6. Il résulte des observations formulées ci-avant que l'article unique, devenant l'article 1^{er}⁹, devrait être rédigé comme suit :

'L'Accord portant création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, ainsi que le rapport, faits à Beijing le 29 juin 2015, sortiront leur plein et entier effet.

Les conditions d'accession à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, reprises dans la résolution n° 24 du Conseil des Gouverneurs de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures du 21 mars 2017, sont acceptées'.

EXAMEN DE L'ACCORD AUQUEL L'ASSENTIMENT EST PROJETÉ

Article 53

7.1. L'article 53, paragraphe 1, de l'Accord dispose que celui-ci peut être amendé 'sur décision du Conseil des gouverneurs prise à la majorité qualifiée visée à l'article 28 de l'Accord', à savoir deux tiers du nombre total des gouverneurs représentant au moins les trois quarts du total des voix des membres¹⁰⁻¹¹. L'article 53, paragraphe 2, prévoit, pour certains types d'amendements, que l'accord unanime du Conseil des gouverneurs est requis.

L'article 53 prévoit donc une procédure de modification de l'accord susceptible d'avoir pour effet que la Belgique se retrouve liée sur le plan international à la suite de ces amendements sans que les assemblées législatives aient donné leur assentiment à cet égard.

L'avant-projet de décret soumis pour avis ne prévoit pas l'assentiment préalable à pareils amendements.

À cet égard, la question se pose donc de savoir si le projet de décret pourrait donner un assentiment préalable à pareilles modifications. À défaut d'assentiment préalable, le Parlement devra expressément donner son assentiment à chacun des amendements de l'Accord adoptés ultérieurement.

7.2. Un tel assentiment préalable du législateur à des amendements futurs est possible, pour autant que certaines conditions soient remplies. C'est ainsi que, dans

⁸ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Voir ci-après l'observation n° 8.

⁹ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Voir ci-après l'observation n° 8.

¹⁰ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Voir spécialement le paragraphe 2, (ii), de l'article 28.

¹¹ Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : L'article 56 de l'Accord semble également applicable. Selon cette disposition, l'accord d'un État membre est réputé avoir été donné à moins que celui-ci ne présente une objection dans un délai déterminé.

l'avis portant les numéros 37.954-37.970-37.977-37.978/AG ¹², l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a déclaré ce qui suit :

‘Tant la Cour de cassation ¹³ que la section de législation du Conseil d'État ¹⁴ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 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 ¹⁵ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements’.

7.3. Les possibilités de recours à la procédure de révision sont formulées en des termes particulièrement larges : il découle en effet de l'article 53 de l'Accord que '[I]e présent Accord' peut être amendé par une décision du Conseil des gouverneurs, soit à la majorité qualifiée des voix, soit – pour certaines dispositions – moyennant l'accord unanime.

Dans la mesure où cela signifierait que l'ensemble de l'Accord pourrait être amendé par la voie de cette procédure, il y aurait lieu de conclure que les conditions précitées, édictées pour qu'il puisse être recouru à l'instrument de l'assentiment préalable du Parlement aux amendements de l'Accord adoptés sur la base de son article 53, ne sont pas remplies.

Il doit être toutefois constaté que l'objet de l'Accord, à savoir la création et le fonctionnement d'une Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, est spécifique et limité. Dans ces circonstances, l'assentiment préalable aux amendements

¹² Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Avis rendus le 15 février 2005 sur :

- un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.954/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64) ;

- un avant-projet devenu l'ordonnance 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, 2004-2005, n° B-30/1, p. 25) ;

- un avant-projet devenu l'ordonnance 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., 2004-2005, 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).

¹³ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : Note de bas de page n° 35 de l'avis cité : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417 ; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. VERHOEVEN ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

¹⁴ Note de bas de page n° 14 de l'avis cité : Note de bas de page n° 36 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'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).

¹⁵ Note de bas de page n° 15 de l'avis cité : Note de bas de page n° 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités à la note précédente.

de l'Accord adoptés sur la base de son article 53 peut être admis, à condition qu'il s'agisse d'amendements limités à d'éventuelles modifications apportées au texte initial qui se situent dans son prolongement et faisant habituellement l'objet de modifications sous la forme d'accords en forme simplifiée.

Il ne saurait par contre pas en être ainsi pour des amendements à l'Accord portant sur des éléments essentiels quant à l'objet et aux règles de fonctionnement de la Banque. Le Parlement ne pourrait pas être réputé avoir donné son assentiment préalable à un amendement de l'Accord qui en modifierait la nature ou l'essence.

Il importe dès lors que l'obligation d'informer le Parlement – qui constitue l'une des conditions à respecter pour pouvoir recourir à l'assentiment préalable à des amendements ultérieurs de l'Accord – soit organisée de manière telle que ce dernier puisse être en mesure de faire connaître au Gouvernement son éventuelle opposition à une proposition d'amendement pour l'hypothèse où celui-ci irait au-delà de ces limites, et ce de façon à ce qu'il puisse en être tenu compte au moment de déterminer la position de la Belgique avant la réunion du Conseil des gouverneurs qui prendra une décision concernant la proposition. Il est renvoyé sur ce point à l'observation n° 9 formulée ci-dessous.

Lorsque, par hypothèse, le Parlement aura été informé de l'existence d'une proposition d'amendement et aura fait connaître, le cas échéant, sa position par rapport à celle-ci, il appartiendra aux gouvernements, sous le contrôle politique de leurs parlements respectifs, de déterminer la position belge face à pareille proposition d'amendement et, le cas échéant, de décider de retirer le Royaume de Belgique de la Banque conformément à l'article 37 de l'Accord dans l'hypothèse où l'amendement serait adopté. Il importe à cet égard de relever qu'aux termes de l'article 53, paragraphe 2, de l'Accord, l'approbation de tout amendement modifiant 'le droit de se retirer de la Banque', 'les limites à la responsabilité visées à l'article 7, paragraphes 3 et 4' et 'les droits relatifs à l'achat du capital social, visés à l'article 5, paragraphe 4', nécessite un 'accord unanime' du Conseil des gouverneurs, ce qui empêcherait l'adoption d'un amendement sur ces questions n'ayant pas recueilli l'agrément du gouverneur représentant l'État belge. Plus spécialement, la possibilité d'un retrait de celui-ci ne serait affectée que moyennant son accord.

8. Il convient donc de compléter l'avant-projet par deux dispositions, formant ses articles 2 et 3, le premier procurant un assentiment anticipé aux amendements adoptés sur la base de l'article 53 de l'Accord, le second prévoyant l'obligation pour le Gouvernement de notifier au Parlement, dans un délai déterminé, toute proposition d'amendement à l'Accord déposée dans le cadre des procédures prévues par l'article 53 de l'Accord¹⁶.

En tout état de cause, si des amendements devaient avoir déjà été adoptés sur la base de l'article 53 de l'Accord, ce que le Conseil d'État n'a pas été en mesure de vérifier, le Parlement devrait être invité, dès à présent, par une autre disposition nouvelle du décret en projet, à y donner son assentiment et ces amendements devraient être annexés au projet de décret.

¹⁶ *Note de bas de page n° 16 de l'avis cité* : Pour la formulation de ces dispositions, on peut s'inspirer des articles 3 et 4 de la loi du 29 février 2016 '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'.

9. Il reste une dernière question à examiner, qui concerne la publicité des amendements adoptés selon la procédure à l'examen.

L'assentiment anticipé à de pareilles modifications, qui résulterait du décret en projet, n'emporte pas dérogation à l'obligation, qui résulte de l'article 190 de la Constitution et de l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', de publier au *Moniteur belge* ces modifications pour qu'ils produisent leurs effets en droit interne.

L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la compétence de déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet déclaré les traités inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au *Moniteur belge*¹⁷. L'absence de publication au *Moniteur belge* n'aurait pas soulevé d'objection si l'Accord, tel qu'amendé, qui sera publié au *Moniteur belge*, avait lui-même prévu les formes dans lesquelles ces modifications seront publiées¹⁸; tel n'est pas le cas en l'espèce, l'article 53, paragraphe 3, de l'Accord se limitant à prévoir 'une communication officielle [des amendements adoptés] adressée [par la Banque] à l'ensemble de ses membres' mais pas de publication des amendements adoptés.

Il y aura lieu en conséquence de publier au *Moniteur belge* les amendements futurs à l'Accord ».

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹⁷ Note de bas de page n° 17 de l'avis cité : Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298 ; 19 mars 1981, précité.

¹⁸ Note de bas de page n° 18 de l'avis cité : Les règles obligatoires édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. HAUBERT et C. DEBROUX, « L'application du droit international par le juge administratif », *A.P.T.*, 1998, p. 105, note de bas de page n° 110).