

PARLEMENT  
DE LA  
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2018-2019

---

11 MARS 2019

---

PROJET DE DÉCRET

PORTANT ASSENTIMENT À L'ACCORD DE DIALOGUE POLITIQUE ET  
DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS  
MEMBRES, D'UNE PART, ET LA RÉPUBLIQUE DE CUBA, D'AUTRE  
PART, SIGNÉ À BRUXELLES, LE 12 DÉCEMBRE 2016

—

RÉSUMÉ

—

L'accord a été signé à Bruxelles le 12 décembre 2016. Il définit le nouveau cadre juridique des relations entre l'UE et Cuba. Il prévoit la consolidation du dialogue politique, l'amélioration de la coopération bilatérale et la mise en place de stratégies d'action commune dans les enceintes internationales. L'accord vise à soutenir le processus de transition de l'économie et de la société cubaines et la promotion du dialogue et de la coopération en vue de soutenir le développement durable, la démocratisation et les droits de l'homme et d'apporter des solutions communes aux défis mondiaux.

L'accord s'articule autour de trois grands chapitres : le dialogue politique ; la coopération et le dialogue sur les politiques sectorielles ; et les échanges commerciaux et la coopération commerciale.

## TABLE DES MATIÈRES

EXPOSE DES MOTIFS	3
1 Contexte et objet de l'Accord	3
2 Le contenu de l'Accord	3
3 Nature de l'Accord sur le plan interne	5
4 Avis du Conseil d'État	6
 PROJET DE DECRET PORTANT ASSENTIMENT À L'ACCORD DE DIALOGUE POLITIQUE ET DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES, D'UNE PART, ET LA RÉPUBLIQUE DE CUBA, D'AUTRE PART, SIGNÉ À BRUXELLES, LE 12 DÉCEMBRE 2016	 7
 AVANT-PROJET DE DECRET PORTANT ASSENTIMENT À L'ACCORD DE DIALOGUE POLITIQUE ET DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES, D'UNE PART, ET LA RÉPUBLIQUE DE CUBA, D'AUTRE PART, SIGNÉ À BRUXELLES, LE 12.12.2016	 8
 AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT	 9

## EXPOSE DES MOTIFS

---

### 1 Contexte et objet de l'Accord

La présente proposition de loi concerne la ratification de l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba (ci-après Cuba), d'autre part.

L'accord a été signé à Bruxelles le 12.12.2016. Cet instrument, le tout premier du genre entre l'UE et Cuba, définit le nouveau cadre juridique de leurs relations. L'accord prévoit la consolidation du dialogue politique, l'amélioration de la coopération bilatérale et la mise en place de stratégies d'action commune dans les enceintes internationales. L'accord vise à soutenir le processus de transition de l'économie et de la société cubaines et la promotion du dialogue et de la coopération en vue de soutenir le développement durable, la démocratisation et les droits de l'homme et d'apporter des solutions communes aux défis mondiaux.

L'accord s'articule autour de trois grands chapitres, à savoir le dialogue politique, la coopération et le dialogue sur les politiques sectorielles, et les échanges commerciaux et la coopération commerciale.

A la suite du débat politique concernant Cuba au sein du Conseil (Affaires étrangères) du 19.11.2012, la Haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne, Catherine ASHTON, a chargé ses services de rédiger un projet de directives pour la négociation d'un accord-cadre entre l'UE et Cuba. Le Collège des commissaires a adopté ces directives le 18.04.2013. En raison de divergences de vues au sein du Conseil, en d'autres termes, au niveau des États membres, le Conseil n'a pas pu approuver ces directives avant le 10.02.2014. Au cœur du débat se trouvait la manière de faire coexister l'accord et la politique de l'UE à l'égard de Cuba, laquelle met l'accent sur une série d'éléments essentiels tels que le respect des droits de l'homme.

Les négociations officielles se sont ouvertes à La Havane les 29 et 30.04.2014 et se sont clôturées les 03-04.03.2016 au terme de 7 cycles de discussions. Dans le cadre de la visite à Cuba de la Haute représentante et vice-présidente de la Commission européenne, Federica MOGHERINI, l'accord a été officiellement paraphé par les négociateurs principaux le 11.03.2016.

L'accord a été signé à Bruxelles le 12 décembre 2016 par la Haute représentante et vice-présidente Federica MOGHERINI et le ministre cubain des Affaires étrangères Bruno Rodriguez PARRILLA.

### 2 Le contenu de l'Accord

La structure de l'accord conclu entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et Cuba, d'autre part, est conforme à la structure classique des accords-cadres de l'UE. Après un préambule, la première partie est consacrée aux dispositions générales et précise les principes et les objectifs de l'accord.

La deuxième partie de l'accord contient, entre autres, les dispositions relatives au dialogue politique et les références aux droits de l'homme, à la lutte contre le commerce illicite d'armes légères et de petit calibre et d'autres armes conventionnelles et à la non-prolifération des armes de destruction massive. Une série de domaines cités dans cette partie sont examinés plus en détail dans la partie III, consacrée à la coopération et au dialogue sur les politiques sectorielles. Les dispositions générales sont suivies d'articles portant sur des domaines de coopération spécifiques tels que la démocratie, les droits de l'homme et la bonne gouvernance, la promotion de la justice et la sécurité des citoyens, le développement social et la cohésion sociale, l'environnement, la gestion des risques de catastrophes et le changement climatique, le développement économique et l'intégration et la coopération régionale.

La partie IV de l'accord établit les bases des échanges commerciaux et de la coopération commerciale.

Un conseil conjoint est institué, il se réunit tous les deux ans au moins au niveau ministériel, et est chargé de veiller à la réalisation des objectifs de l'accord. Ce conseil est assisté par un comité mixte, composé de hauts fonctionnaires, qui se réunit généralement une fois par an. L'accord est conclu pour une durée indéterminée.

#### Commentaires des articles

##### Préambule

Le préambule énonce les intentions et fondements qui forment le contexte de l'accord-cadre.

##### Partie I (art. 1 – 2)

La partie I contient les principes et les objectifs de l'accord. Les deux parties confirment leur attachement à un système multilatéral solide et effectif ainsi qu'au respect plein et entier du droit international. Les parties confirment également leur détermination à promouvoir le développement durable, qui est un principe directeur de la mise en œuvre de l'accord. Comme c'est le cas pour tous les accords-cadres, cette partie précise que le respect et la promotion des principes démocratiques

et le respect de l'ensemble des droits de l'homme constituent un élément essentiel de l'accord. L'accord vise à consolider et renforcer les relations existantes entre les parties et à accompagner le processus de modernisation de l'économie et de la société cubaines.

#### Partie II (art. 3 – 14)

La partie II contient les dispositions en matière de dialogue politique. Les parties conviennent de mener un dialogue politique, en vue notamment de renforcer les relations politiques et de favoriser les échanges et la compréhension mutuelle, de renforcer les Nations Unies et de continuer à promouvoir le partenariat stratégique entre l'Union européenne et la Communauté des États latino-américains et des Caraïbes (CELAC).

Ce dialogue aura lieu à intervalles réguliers au niveau des hauts fonctionnaires et au niveau politique et couvrira tous les aspects d'intérêt mutuel au niveau international. Le dialogue portera sur une série de domaines spécifiques, notamment les droits de l'homme, le commerce illicite des armes légères et de petit calibre et d'autres armes conventionnelles, le désarmement et la non-prolifération des armes de destruction massive, la lutte contre le terrorisme, les crimes graves, la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants, la production, le trafic et la consommation de drogues, la lutte contre la discrimination raciale et le développement durable.

Dans la ligne de tous les autres accords-cadres, et dans le même esprit que celui qui sous-tend la disposition relative aux droits de l'homme, l'accord UE-Cuba contient également une disposition stipulant que l'article relatif au désarmement et à la non-prolifération des armes de destruction massive constitue un élément essentiel de l'accord.

Eu égard aux mesures restrictives prises à son égard par les États-Unis d'Amérique, Cuba a demandé expressément que l'article 10 de l'accord contienne une référence aux échanges de vues sur les mesures coercitives à caractère unilatéral assorties d'effets extraterritoriaux et stipule que les deux parties entretiendront un dialogue régulier à ce sujet.

Il convient de noter que l'accord contient des dispositions plus spécifiques sur un certain nombre des domaines faisant l'objet du dialogue politique.

#### Partie III (art. 15 – 59)

La partie III contient les dispositions relatives à la coopération et au dialogue sur les politiques sectorielles et précise, comme indiqué supra, les domaines faisant l'objet du dialogue politique. La partie III comporte 7 titres.

Le Titre I (art. 15 – 21) comprend une série de dispositions générales en matière de coopération, qui précèdent les articles relatifs aux po-

litiques sectorielles menées dans chacun des domaines spécifiques. L'objectif général du dialogue sur la coopération et les politiques sectorielles dans le cadre de cet accord est de renforcer les relations bilatérales entre l'Union européenne et Cuba au moyen de mécanismes, d'outils et de procédures. La coopération doit soutenir et compléter les efforts déployés par les parties pour mettre en œuvre les priorités fixées dans leurs propres politiques et stratégies de développement. Les parties mèneront un dialogue sectoriel et assortiront leur coopération d'une assistance technique et financière. L'article 19 fait une référence explicite au rôle de la société civile.

Le Titre II (art. 22 – 26) contient les éléments du dialogue sectoriel en matière de démocratie, de droits de l'homme et de bonne gouvernance. Ce chapitre, d'une grande importance pour l'UE, est le résultat d'un exercice délicat d'équilibre entre, d'une part, l'exigence cubaine de respect de la spécificité de son organisation politique interne et le plaidoyer européen pour le respect universel de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les parties conviennent de coopérer en vue de renforcer la démocratie et leur capacité à appliquer les principes et les pratiques de la démocratie et des droits de l'homme, y compris les droits des minorités. La coopération portera également sur les domaines de la bonne gouvernance, du renforcement des institutions et de l'État de droit, ainsi que sur la prévention et la résolution des conflits. Dans le prolongement de tout ce qui précède, l'article 25 organise la coopération en matière de modernisation de l'administration publique.

Le Titre III (art. 27 – 36) traite spécifiquement du domaine de la promotion de la justice, de la sécurité des citoyens et des migrations. Les sous-domaines font l'objet d'articles distincts, tels que la protection des données à caractère personnel (art. 27), la lutte contre les drogues (art. 28), la lutte contre le blanchiment d'argent (art. 29), la lutte contre la criminalité organisée (art. 30), la lutte contre la corruption (art. 31), la lutte contre le commerce illicite d'armes légères et de petit calibre (art. 32), la lutte contre le terrorisme (art. 33) et la coopération dans le domaine des migrations, et la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (art. 34). Dans ce même chapitre, Cuba convient de manière spécifique que les autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre de l'Union européenne représenté offrent une protection à tout ressortissant d'un autre État membre qui ne dispose pas d'une représentation permanente (art. 35). L'article 36 rappelle la contribution potentielle de la société civile à la réalisation des objectifs de l'accord.

La coopération en matière de développement social et de cohésion sociale fait l'objet d'un Titre spécifique et inclusif [Titre IV (art. 37 – 46)]. Les

parties conviennent de coopérer dans les domaines du développement social et de la cohésion sociale en encourageant et échangeant des bonnes pratiques (art. 37). Les domaines de coopération spécifiques sont énumérés : emploi et protection sociale (art. 38), éducation (art. 39), santé publique (art. 40), protection des consommateurs (art. 41), culture et patrimoine (art. 42) et personnes en situation de vulnérabilité (art. 43). Les parties accordent également une attention particulière à la dimension hommes-femmes (art. 44), à la jeunesse (art. 45) et au développement de communautés locales (art. 46).

L'environnement, la gestion des risques de catastrophes et le changement climatique constituent également un Titre spécifique [Titre V (art. 47 – 49)]. Les parties mettent l'accent sur la coopération dans ce domaine dans la perspective de sauvegarder et d'améliorer la qualité de l'environnement au niveau local, régional et mondial, en vue d'atteindre les objectifs du développement durable. Cet objectif va de pair avec l'attention portée à la gestion des risques de catastrophes et à la gestion de l'approvisionnement en eau et des équipements sanitaires.

Le Titre VI (art. 50 – 58) contient les dispositions relatives à la coopération dans le domaine du développement économique au sens large. Il s'agit en particulier de la coopération dans les domaines suivants : agriculture, développement rural, pêche et aquaculture (art. 50), tourisme durable (art. 51), science, technologie et innovation (art. 52), transfert de technologies (art. 53), énergie (y compris les énergies renouvelables) (art. 54), transports (art. 55), modernisation du modèle économique et social (art. 56), statistiques (art. 57) et bonne gouvernance en matière de fiscalité (art. 58).

Enfin, le Titre VII (art. 59) porte sur l'engagement des parties à soutenir l'intégration et la coopération régionales.

#### Partie IV (art. 60 – 80)

La Partie IV correspond au troisième pilier de l'accord, à savoir les échanges commerciaux et la coopération commerciale, le dialogue politique et la coopération sectorielle formant les deux premiers piliers. Cette partie de l'accord se subdivise en deux Titres.

Le Titre I (art. 61 – 70) se concentre sur les échanges commerciaux. Une série d'aspects font l'objet d'articles spécifiques, à savoir le commerce régi par des règles (art. 61), le traitement de la nation la plus favorisée (art. 62), le traitement national (art. 63), la transparence (art. 64), la facilitation des échanges (art. 65), les obstacles techniques au commerce (art. 66), les mesures sanitaires et phytosanitaires (art. 67) et la défense commerciale (art. 68). Ce Titre prévoit de manière explicite une clause de révision (art. 69) et une

clause d'exceptions générales (art. 70).

Le Titre II (art. 71 – 79) contient les dispositions relatives à la coopération commerciale, en matière de douanes (art. 71), facilitation des échanges (art. 72), propriété intellectuelle (art. 73), obstacles techniques au commerce (art. 74), sécurité alimentaire, mesures sanitaires et phytosanitaires et bien-être animal (art. 75), produits traditionnels et artisanaux (art. 76), commerce et développement durable (art. 77), défense commerciale (art. 78), règles d'origine (art. 79) et investissements (art. 80).

La partie V (art. 81 – 89) comporte les dispositions finales habituelles pour ce type d'accord. Il s'agit de la définition des « parties », à savoir l'Union européenne et/ou ses États membres et la République de Cuba (art. 84), l'exécution des obligations (art. 85), l'entrée en vigueur, l'application provisoire (voir infra), la durée (l'accord est conclu pour une durée indéterminée) et la dénonciation (art. 86), les modifications (art. 87), l'application territoriale (art. 88) et les textes faisant foi (art. 89). L'article 81 institue un conseil conjoint qui doit contrôler la réalisation des objectifs de l'accord et superviser sa mise en œuvre. Il se réunit au niveau ministériel à intervalles réguliers, qui ne peuvent excéder une durée de deux ans, et tient des réunions extraordinaires dès que les circonstances l'exigent, si les parties en conviennent. Le conseil est assisté par un comité mixte (art. 82) composé de représentants des parties au niveau des hauts fonctionnaires. Ce comité mixte se réunit généralement une fois par an, alternativement à Bruxelles et à Cuba. Le comité mixte peut décider d'instituer des sous-comités pour l'assister dans l'accomplissement de ses tâches.

#### Application provisoire

Conformément à l'article 86, paragraphe 3, dans l'attente de l'entrée en vigueur pleine et entière de l'accord, celui-ci sera appliqué à titre provisoire dans la mesure où les domaines concernés relèvent de la compétence de l'Union, y compris les domaines relevant de la compétence de l'Union de définition et de mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune. Il s'agit des parties I à IV à l'exclusion des articles 29, 35, 55 (dans la mesure où il concerne la coopération relative au transport maritime), 58, 71 (dans la mesure où il concerne la sécurité des frontières) et 73 (dans la mesure où il concerne la coopération relative aux indications géographiques non agricoles) ainsi que de la partie V dans la mesure où ses dispositions sont limitées aux fins d'assurer l'application provisoire de l'accord.

### **3 Nature de l'Accord sur le plan interne**

Le caractère mixte (Etat fédéral – Communautés – Régions – COCOF) de cet accord a été

reconnu par le Groupe de travail Traités mixtes (G.T.T.M.) en date du 1er décembre 2016.

#### 4 Avis du Conseil d'État

Dans son avis 64.871/4 le Conseil d'État a formulé des observations à propos de l'avant-projet de décret portant assentiment à l'Accord de dialogue politique et de coopération dont il est question.

En ce qui concerne les formulations quant à la signature dudit l'Accord, le Conseil d'État recommande de les étendre comme engageant également la Commission communautaire française puisqu'en exécution de l'article 138 de la Constitution, elle exerce des compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Le Gouvernement veillera à ce que cet oubli ne se reproduise plus à l'avenir.

Le Conseil d'État relève que l'accord de dialogue politique et de coopération transfère des pouvoirs à des organisations supranationales. Toutefois, rien ne permet d'affirmer que les limites de l'article 34 de la Constitution sont dépassées à cet égard.

Le Conseil d'État recommande la conclusion d'un accord de coopération au sens de l'article 62 bis, de la loi spéciale du 08 août 1980, portant sur la représentation et la prise de position de la Belgique au sein du Comité mixte et du sous-comité institués par ledit Accord de dialogue politique.

Pour le Gouvernement, cette observation ne doit pas être suivie d'effet.

En effet, les Communautés et les Régions ne participent pas à ces comités car seuls les membres de l'Union européenne peuvent y siéger. Or, les Communautés et les Régions ne sont pas représentées au sein du Conseil de l'Union européenne.

La position défendue par la Belgique au sein de pareils comités est celle qui a été arrêtée au sein de la direction de coordination et des affaires européennes du SPF Affaires étrangères, conformément à l'accord de coopération du 8 mars 1994.

## PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT À L'ACCORD DE DIALOGUE POLITIQUE ET DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES, D'UNE PART, ET LA RÉPUBLIQUE DE CUBA, D'AUTRE PART, SIGNÉ À BRUXELLES, LE 12 DÉCEMBRE 2016

---

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 invité à présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

#### Article unique

L'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, signé à Bruxelles, le 12 décembre 2016, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

*Le Ministre-Président, en charge de l'Égalité des Chances et des Droits des Femmes*

**Rudy DEMOTTE**

## AVANT-PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT À L'ACCORD DE DIALOGUE POLITIQUE ET DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES, D'UNE PART, ET LA RÉPUBLIQUE DE CUBA, D'AUTRE PART, SIGNÉ À BRUXELLES, LE 12.12.2016

---

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

L'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, signé à Bruxelles, le 12 décembre 2016, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

*Le Ministre-Président, en charge de l'Égalité des  
Chances et des Droits des Femmes*

**Rudy DEMOTTE**

## AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

---



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 64.871/4  
du 13 décembre 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant assentiment à l’Accord de dialogue politique et de coopération entre l’Union européenne et ses États membres, d’une part, et la République de Cuba, d’autre part, signé à Bruxelles, le 12.12.2016’

Le 3 décembre 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 assentiment à l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, signé à Bruxelles, le 12.12.2016'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 décembre 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 Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 décembre 2018.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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<sup>‡</sup>, 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.

#### FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

L'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2016 (ci-après l'Accord), auquel il est envisagé de porter assentiment, comporte des dispositions relatives notamment au développement social et à la cohésion sociale (article 37), à la santé (article 40) ainsi qu'aux personnes en situation de vulnérabilité (article 43).

Il s'ensuit que l'avant-projet de décret portant assentiment à cet Accord entre dans le champ d'application de l'article 12, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'accord de coopération-cadre précité.

L'auteur de l'avant-projet veillera dès lors au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

---

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

## EXAMEN DU TRAITÉ

Dans l'avis n° 60.724/VR donné le 7 février 2017 sur un avant-projet devenu le décret de l'Autorité flamande du 7 juillet 2017 'portant assentiment à l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, signé à Bruxelles le 12 décembre 2016'<sup>1</sup>, les chambres réunies de la section de législation se sont exprimées comme suit :

(traduction)

### « PORTÉE DU PROJET

2. L'avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2016 (ci-après : l'accord), en ce qui concerne la Communauté flamande et la Région flamande.

L'accord est composé de cinq parties.

La partie I (dispositions générales) contient les principes (article 1<sup>er</sup>) et les objectifs de l'accord (article 2).

La partie II définit le cadre du dialogue politique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part. Outre les domaines habituels (droits de l'homme, commerce d'armes, désarmement et non-prolifération, lutte contre le terrorisme, droit pénal international, traite des êtres humains, lutte contre les stupéfiants, lutte contre la discrimination raciale et la xénophobie, et développement durable), l'accord, dans son article 10, contient une disposition relative au dialogue en ce qui concerne les 'mesures coercitives unilatérales'.

La partie III concerne le dialogue sur la coopération et les politiques sectorielles. Elle formule d'abord une série de règles et de principes généraux en la matière (titre I). Est ensuite régie la coopération en matière de démocratie, de droits de l'homme et de bonne gouvernance (titre II), de promotion de la justice, de sécurité des citoyens et de migration (titre III), de développement social et de cohésion sociale (titre IV), d'environnement, de gestion des risques de catastrophes et de changement climatique (titre V), de développement économique (titre VI) ainsi que d'intégration et de coopération régionales (titre VII).

La partie IV définit un cadre en matière d'échanges commerciaux et de coopération commerciale.

La partie V contient des dispositions institutionnelles et des dispositions finales. L'article 81 prévoit la création d'un conseil conjoint doté d'un pouvoir de décision pour la réalisation des objectifs de l'accord. Ce conseil est assisté par un comité mixte (article 82) et éventuellement aussi par des sous-comités (article 83). Par ailleurs, cette partie contient des dispositions relatives à la définition des parties (article 84), au règlement politique des litiges concernant le respect de l'accord (article 85), à l'entrée en vigueur, l'application provisoire, la durée et la dénonciation

<sup>1</sup> *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 1193/1, pp. 17 à 24, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60724.pdf>.

de l'accord (article 86), aux modifications qui lui sont apportées (article 87), à son application territoriale (article 88) et aux textes faisant foi (article 89).

#### COMPÉTENCE

3. Le groupe de travail Traités mixtes a justement considéré l'accord comme un accord mixte, auquel tant l'autorité fédérale, les communautés et les régions, que la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française doivent donner leur assentiment. En ce qui concerne les compétences fédérales, on relèvera notamment la lutte contre le terrorisme définie dans l'accord (article 8), la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants (article 11), la lutte contre la production, le trafic et la consommation de drogues illicites (article 12) et la protection des consommateurs (article 41). Concernant les compétences communautaires, on notera entre autres un certain nombre de dispositions du titre IV de la partie III relatif au développement social et à la cohésion sociale, qui portent notamment sur l'éducation (article 39), la prévention dans le domaine de la santé (article 40), la culture et le patrimoine (article 42) et la jeunesse (article 45). S'agissant des régions, on citera notamment plusieurs dispositions du titre V (environnement, gestion des risques de catastrophes et changement climatique) et du titre VI (développement économique) de la partie III, entre autres la coopération au niveau de l'agriculture, du développement rural, de la pêche et de l'aquaculture (article 50), du tourisme durable (article 51) et de l'énergie (y compris les énergies renouvelables) (article 54).

4. L'accord de dialogue politique et de coopération a été signé pour le Royaume de Belgique avec mention 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<sup>2-3</sup>.

[...]

<sup>2</sup> *Note de bas de page n° 2 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.

<sup>3</sup> *Note de bas de page n° 3 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<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’).

7. La partie V de l'accord de dialogue politique et de coopération prévoit la création d'une série d'organes, dont le conseil conjoint et le comité mixte, qui ont la possibilité de prendre des décisions contraignantes<sup>4</sup>.

Il y a lieu dès lors de constater que l'accord de dialogue politique et de coopération transfère des pouvoirs à des organisations supranationales<sup>5</sup>. Toutefois, rien ne permet d'affirmer que les limites de l'article 34 de la Constitution sont dépassées à cet égard. En outre, un tel transfert implique automatiquement une acceptation de la force obligatoire de futures décisions que le conseil conjoint ou le comité mixte prendront dans les limites de l'accord, sans qu'il faille encore préalablement y donner un assentiment explicite complémentaire.

8. Compte tenu du caractère mixte de l'accord, les décisions des organes mentionnés dans la partie V de celui-ci porteront également 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 de ces organes<sup>6</sup>. En ce qui concerne les organes créés par un accord de coopération conclu par l'Union européenne et ses États membres ou en vertu d'un tel accord, en l'espèce sous la forme d'un conseil conjoint et d'un comité mixte, le Conseil d'État, section de législation, dans l'avis 53.978/VR, a 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 92bis, § 4bis, alinéa 1<sup>er</sup>, 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.

---

<sup>4</sup> *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Le comité mixte a ce pouvoir lorsque le conseil conjoint lui a donné une délégation à cet effet.

<sup>5</sup> *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Le délégué conteste le transfert comme suit : « Overeenkomstig artikel 81 van de Cuba-overeenkomst wordt een Gezamenlijke Raad ingesteld die is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle partijen. Artikel 81.7 bepaalt dat de besluiten van die Raad worden vastgesteld in onderling overleg tussen de partijen. Hieruit kan dus niet worden afgeleid dat deze Raad een autonome supranationale instantie is die besluiten van bovenaf oplegt aan de partijen. Er kan dus niet worden gesteld dat er volledige overdracht is van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke instelling, waarvan sprake in artikel 34 G.W. ». On ne peut toutefois pas se rallier à cette argumentation. La possibilité pour une des parties de bloquer le processus décisionnel par un vote négatif ne change rien au caractère supranational de ce processus. En outre, il y a lieu d'observer que le conseil conjoint peut prendre des décisions contraignantes qui peuvent également concerner des matières relevant de la compétence exclusive de l'Union – telles que le commerce extérieur – et des matières relevant de la compétence exclusive des États membres, comme la création de certains mécanismes de soutien financier. Par conséquent, il s'agit bien d'un transfert de compétences à un organe supranational.

<sup>6</sup> *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Comparer avec l'article 81, § 6, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

Les accords de coopération actuels du 8 mars 1994<sup>7</sup> 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<sup>8</sup>, 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 92bis, § 4bis, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980<sup>9</sup>.

Certes, la coordination de la prise de position de l'Union européenne et de ses États membres dans des matières relevant de la compétence mixte de l'Union européenne et de ses États membres intervient dans la 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 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 de l'Union européenne, mais par les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil<sup>10</sup>. 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 92bis, § 4bis, 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'autorité fédérale, les communautés et les régions 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne' dans ces matières,

---

<sup>7</sup> Note de bas de page n° 8 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'.

<sup>8</sup> Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Note 3 de l'avis cité : Voir l'article 62 de l'accord-cadre.

<sup>9</sup> Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Avis C.E. 53.978/VR du 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 3.2, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, 37-38.

<sup>10</sup> Note de bas de page n° 11 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.

mieux vaudrait dans ce cas adapter cet accord de coopération afin d'étendre son champ d'application en ce sens<sup>11</sup> ».

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet de décret examiné<sup>12</sup>.

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

---

<sup>11</sup> *Note de bas de page n° 12 de l'avis cité* : On peut rappeler que l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, dans l'avis 53.932/AG, 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 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, 2012-2013, n° 5-2232/3, p. 50, note 1).

<sup>12</sup> La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans les avis n°s 61.240/4 donné le 27 avril 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1<sup>er</sup> mars 2018 'portant assentiment à : l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles, le 12 décembre 2016', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61240.pdf> ; 61.329/4 donné le 27 avril 2017 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union Européenne et ses États Membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2016', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61329.pdf> ; 61.381/4 donné le 17 mai 2017 sur un projet devenu l'ordonnance du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 7 décembre 2017 'portant assentiment à : l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles, le 12 décembre 2016', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61381.pdf> ; 62.103/4 donné le 26 septembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 26 février 2018 'portant assentiment à l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2016', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62103.pdf> ; 63.076/4 donné le 22 mars 2018 sur un avant projet devenu le décret de la Région wallonne du 24 mai 2018 'portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, à l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, signé à Bruxelles, le 12 décembre 2016' ; et 63.132/4 donné le 4 avril 2018 sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à l'Accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Cuba, d'autre part, signé à Bruxelles, le 12 décembre 2016'.