

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.087/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française, le 7 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'Accord de coopération du 22 mars 1999 entre le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et le Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, d'une part, et le Gouvernement du Québec, d'autre part, et à la déclaration commune y annexée", a donné le 4 décembre 2003 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET

1. Dans les avis 32.939/4 ⁽¹⁾ et 32.940/4 ⁽²⁾, donnés le 19 mars 2002, sur deux avant-projets de décret de la Région wallonne "portant assentiment par le Parlement wallon à l'Accord de coopération entre le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement wallon et le Collège de la Commission communautaire française de la Région (de) Bruxelles-Capitale d'une part et le Gouvernement du Québec d'autre part, et à la déclaration commune y annexée, faits à Bruxelles le 22 mars 1999", la section de législation s'est exprimée comme suit :

"Les auteurs de l'avant-projet auront égard au fait que si le Comité d'avis «estime qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre (l') accord et les éléments de politiques étrangères fédérales, énumérés dans l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, (il) attire néanmoins l'attention sur le fait que l'engagement du Québec dans un traité ne peut se faire en vertu des règles constitutionnelles canadiennes»".

Cette considération s'applique au présent avant-projet de décret.

2. La section de législation du Conseil d'État a rappelé à plusieurs reprises que les accords de coopération conclus par les collectivités fédérées sur la base de l'article 167, § 3, de la Constitution ne devaient pas l'être entre les Gouvernements respectifs de ces collectivités et un ou plusieurs partenaires étrangers. Ce sont les collectivités fédérées elles-mêmes qui s'engagent à cette occasion ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Doc. parl., CRW, session 2001-2002, n° 367/1, p. 18.

⁽²⁾ Doc. parl., CRW, session 2001-2002, n° 366/1, p. 18.

⁽³⁾ Voy. les avis 32.573/4, donné le 23 janvier 2002, sur le même accord au Président du Collège de la Commission Communautaire française; 32.939/4 et 32.940/4 précités. Dans le même sens, s'agissant de l'autorité fédérale, voy. l'avis 34.868/4, donné le 25 février 2003, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre les Gouvernements du Royaume de Belgique, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas, d'une part, et le Gouvernement de la République slovaque, d'autre part, relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, et aux Annexes I et II, signés à Bratislava le 21 mai 2002" (doc. parl., Sénat, session 2003-2004, n° 234/1, p. 14).

3. En ce qui concerne l'article 1^{er} de l'accord de coopération, le Conseil d'État n'aperçoit pas la pertinence de la référence à la "citoyenneté européenne", telle qu'elle est reconnue notamment par la partie 2 du traité consolidé instituant la Communauté européenne.

En outre, la notion d'"entités fédérées francophones de Belgique" est singulièrement imprécise et en ce qui concerne la Région wallonne, inexacte à raison de son intervention dans la région de langue allemande ⁽⁴⁾.

4. L'article 8 de l'accord de coopération est intitulé "clause évolutive" et est rédigé comme suit :

"Les Parties peuvent par consentement mutuel, modifier le présent Accord, l'élargir à tout autre objet de collaboration ou le compléter le cas échéant, par la conclusion d'ententes ou la signature de procès-verbaux, de comptes rendus ou tout autre document conjoint.

La déclaration commune jointe au présent Accord pourra être modifiée par avenant adopté en forme simplifiée."

L'exposé des motifs consiste en une paraphrase de cette disposition.

Eu égard à l'article 167, § 3, de la Constitution, la question se pose de savoir si l'assentiment à l'accord examiné, en tant qu'il contient l'article 8, précité, dispense de soumettre ces amendements à l'assentiment du Conseil.

⁽⁴⁾ En ce sens, voy. les avis 32.573/4, 32.939/4 et 32.940/4 précités.

S'il peut être admis que, dans certaines conditions, le Conseil donne son assentiment préalable à des amendements à un traité ⁽⁵⁾, pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, § 3, de la Constitution, il faut néanmoins que le Conseil connaisse les limites dans lesquelles celui-ci est donné ⁽⁶⁾.

En l'espèce, l'article 8 permet toutes les modifications futures de l'accord de coopération et de la "déclaration commune" qui y est annexée, sans qu'aucune limite ne soit tracée quant à la teneur des stipulations nouvelles qui seraient adoptées. La section de législation observe en particulier, d'une part, que cette "clause évolutive" permettrait de greffer sur l'accord de coopération la conclusion de nouvelles "ententes" ⁽⁷⁾ et, d'autre part, que cette "déclaration commune" est loin d'être une simple annexe : elle détaille l'objet même de l'accord de coopération dans les différentes matières qui y sont traitées.

Invité à exposer les intentions du Gouvernement sur ce point, le délégué du ministre a indiqué qu'"il est utile de préciser que toutes modifications portées à l'accord de coopération (...) précité devra faire l'objet, en ce qui concerne la Communauté française, d'un décret d'assentiment".

Si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet, le Conseil devra être invité à donner son assentiment à ces amendements ultérieurs.

⁽⁵⁾ En ce sens, voyez Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, 1, 417; J.T., 1982, note J. Verhoeven, pp. 565-567; Cass. 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

⁽⁶⁾ Voy. l'avis 26.355/9, donné le 2 juillet 1997, sur le projet devenu la loi du 11 avril 1999 portant assentiment au Mémoire d'Accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Afrique du Sud concernant la coopération au développement, signé à Bruxelles le 16 mars 1995 (doc. parl., Sénat, 1998-99, n° 1-1168/1, p. 14) et l'avis 35.792/2/V, donné le 20 août 2003, sur avant-projet de décret "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., session 2003-2004, n° 575/1, pp. 10 et 11).

⁽⁷⁾ La section de législation observe que la notion d'"entente" est, dans ce contexte bilatéral, spécifique au droit canadien ou québécois et que la nature exacte de cette-ci est imprécise.

Si toutefois l'intention du Gouvernement était d'obtenir un assentiment préalable et que le Conseil consente à cette procédure, il n'y aurait pas d'objection juridique fondamentale à ce que le projet de loi soit complété par une disposition rédigée comme suit :

"Les amendements à l'accord de coopération ou à la déclaration commune, qui seront adoptés en application de l'article 8 de la convention, sans que la Communauté française s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein entier effet." ⁽⁸⁾

Ce qui précède n'enlève rien au fait qu'en application de l'article 8, précité, des amendements pourraient être adoptés à l'accord de coopération ou à la déclaration commune, amendements sur lesquels, le cas échéant, le Conseil de la Communauté française ne pourrait pas marquer son accord.

C'est pourquoi, afin de permettre au Conseil de faire savoir au Gouvernement qu'il n'approuve pas un amendement donné, le projet gagnerait à être complété par une disposition prévoyant l'obligation pour le Gouvernement de communiquer au Conseil, à bref délai pour que cela soit utile, tout amendement sur le point d'être adopté conformément l'article 8 précité ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Voy., par exemple, l'article 2, alinéa 2, de 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. Dans le même sens, voy. not. l'avis 34.368/2, donné le 17 février 2003, sur un avant-projet de loi "portant assentiment au Protocole d'amendement à la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, adoptée par l'Organisation mondiale des douanes le 25 septembre 1974, fait à Bruxelles le 26 juin 1999" (doc. parl., Sénat, session 2003-2004, n° 3-260/1, p. 45).

⁽⁹⁾ Si le Conseil décide de ne pas approuver un amendement à l'accord de coopération ou à la déclaration commune, le Gouvernement sera obligé de s'opposer à cet amendement au nom de la Communauté française de Belgique.

⁽¹⁰⁾ Voy. l'avis 33.510/3, donné le 28 mai 2002, sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (doc. parl., Sénat, session 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 49) et l'avis 35.792/2/V précité.

5. Il y a lieu de revoir l'intitulé de l'avant-projet de décret et de compléter in fine par les mots "faits à Bruxelles, le 22 mars 1999".

6. Ni la copie de l'accord de coopération transmise à la section de législation, ni celle de la déclaration commune ne portent de date de signature.

7. En outre, comme le Conseil d'État l'a déjà rappelé à de nombreuses reprises, il y a lieu d'identifier les signataires qui ont agi au nom des Gouvernements et du Collège, comme c'est le cas pour le Gouvernement du Québec, du moins sur la copie de l'accord de coopération.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS