

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 39.973/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales de la Communauté française, le 28 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée à Paris le 20 octobre 2005", a donné le 20 mars 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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 ci-après.

### Observations générales

1. L'avant-projet de décret à l'examen a pour objet de donner l'assentiment de la Communauté française à la "Convention de l'UNESCO - Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles".

Cette convention doit être qualifiée de traité mixte, au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution et de l'article 92*bis*, § 4*ter*, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Certes, il y a lieu de considérer que l'objet de cette convention entre en ordre principal dans le champ des matières culturelles visées à l'article 127, § 1<sup>er</sup>, 1°, et 130, § 1<sup>er</sup>, 1°, de la Constitution : elle relève donc bien des compétences des Communautés.

Cette compétence n'est toutefois pas exclusive.

En effet, en application de l'article 127, § 2, de la Constitution, les décrets des Communautés française et flamande ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

Il en résulte que, dans les matières culturelles, l'État fédéral est seul compétent pour prendre les mesures de protection et de promotion qu'implique la mise en oeuvre de la convention concernée par le projet à l'examen lorsque ces mesures nécessitent de s'adresser directement aux personnes situées en région bilingue de

.../...

Bruxelles-Capitale ou de s'adresser à des institutions établies dans cette région linguistique qui, en raison de leurs activités, ne peuvent pas être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté <sup>(1)</sup>.

En outre, les matières considérées comme culturelles au sens très large de la convention ne reçoivent pas nécessairement cette qualification au sens des articles 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, et 130, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la Constitution puisqu'en vertu de l'alinéa 2 de ces dispositions, de l'article 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, des matières intrinsèquement culturelles mais non qualifiées comme telles par l'article 4 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 échappent à la compétence des Communautés.

Ainsi par exemple, les matières touchant au patrimoine culturel, relevant de ce qu'il est convenu d'appeler en Belgique "les monuments et les sites", sont attribuées aux régions sur la base de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 7°, de la même loi spéciale <sup>(2)</sup>. On ne saurait exclure que d'autres matières culturelles au sens de la convention ne reçoivent pas la qualification de "matières culturelles" au sens des dispositions précitées de la Constitution et des lois de réformes institutionnelles et échappent en conséquence à la compétence des communautés <sup>(3)</sup>, tout en tombant dans le champ d'application de la convention.

---

<sup>(1)</sup> Voir également les avis 39.360/4 et 39.760/4, donnés respectivement le 30 novembre 2005 et le 13 février 2006 sur un avant-projet de décret de la Communauté française et sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone "portant assentiment à la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, faite à Paris le 17 octobre 2003".

<sup>(2)</sup> Voir aussi l'article 4, 4°, *in fine*, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

<sup>(3)</sup> Tel ne saurait toutefois être le cas des matières personnalisables confiées aux communautés, Région wallonne, à la Commission communautaire française et à la Commission communautaire commune par les articles 128, § 1<sup>er</sup>, 130, § 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup>, 2°, et 2, 135 et 138 de la Constitution, par l'article 5 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, par l'article 4, § 2, de la loi précitée du 31 décembre 1980, par l'article 3, 6° et 7°, commun au décret de la Communauté française n° II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, au décret de la Région wallonne n° II du 22 juillet 1993 et au décret de la Commission communautaire française n° III du 22 juillet 1993 portant tous deux le même intitulé, et par les articles 60, alinéa 4, et 63, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989.

L'assentiment à la convention concernée relève donc non seulement de la compétence des communautés mais aussi de celle de l'autorité fédérale et des régions.

En conclusion, outre le respect des procédures de conclusion prévues, en vertu de l'article 167, § 4, de la Constitution et de l'article 92*bis*, § 4*ter*, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, par 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, la convention à l'examen doit être également soumise à l'assentiment du législateur fédéral et des législateurs régionaux et ce afin notamment de prévenir tout problème dans la mise en oeuvre ultérieure de la convention.

2. Il découle du caractère mixte de la convention examinée que la désignation du point de contact chargé du partage de l'information relative à cette convention (voir les articles 9 et 28 de la convention) ne pourra se faire que de l'accord de chacune des entités amenées, en droit interne, à lui porter assentiment.

3.1. L'article 33 de la convention faisant l'objet de l'avant-projet de décret règle les conditions dans lesquelles des amendements à celle-ci sont adoptés et entrent en vigueur.

D'une manière générale, cette disposition ne soulève aucune difficulté d'ordre constitutionnel puisqu'en vertu de son paragraphe 3 ces amendements "sont soumis aux Parties pour ratification, acceptation, approbation ou adhésion" et qu'en vertu de son paragraphe 4 ils n'entrent en vigueur, "[p]our les Parties qui les ont ratifiés, acceptés, approuvés ou qui y ont adhéré" qu'"après le dépôt des instruments visés au paragraphe 3" : ceci signifie que les amendements sont soumis après leur adoption aux procédures constitutionnelles de droit commun de chacun des États parties avant d'entrer en vigueur à leur égard.

La paragraphe 5 de l'article 33 prévoit toutefois une règle dérogatoire. Il dispose comme suit :

"La procédure établie aux paragraphes 3 et 4 ne s'applique pas aux amendements apportés à l'article 23 concernant le nombre des membres du Comité intergouvernemental. Ces amendements entrent en vigueur au moment de leur adoption".

3.2. Cette disposition met en oeuvre une procédure de modification de la convention qui peut aboutir à ce que la Communauté française soit liée par ces modifications sans que le Parlement y ait donné leur assentiment.

Il peut être admis que, dans certaines conditions, le Parlement peut donner son assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci <sup>(4)</sup>, à la condition toutefois que le Parlement connaisse "les limites dans lesquelles il est donné".

Tel est le cas en l'espèce, l'amendement simplifié ne portant que sur un aspect accessoire de la convention concernée, visant un aspect procédural secondaire et n'affectant en aucune manière son économie générale.

Dans ces conditions, le Parlement pourrait être invité à donner son assentiment préalable aux amendements visés par l'article 33, § 5, de la convention.

Ceci étant, afin d'éviter tout doute quant à l'assentiment préalable qui serait ainsi formulé par le Parlement à ces amendements, il y a lieu de compléter le projet par un article 2 en ce sens, l'article unique devenant l'article 1<sup>er</sup>; l'article 2 pourrait être rédigé comme suit :

"Les amendements à la Convention visée l'article 1<sup>er</sup>, qui seront adoptés en application de l'article 33, paragraphe 5, de cette Convention, sortiront leur plein et entier effet".

L'observation qui précède n'enlève rien au fait qu'en application de l'article 33, paragraphe 5, de la Convention, il est possible que celle-ci fasse l'objet de modifications sur lesquelles, le cas échéant, le Parlement ne peut marquer son accord.

Afin de permettre au Parlement de notifier au Gouvernement qu'il n'approuve pas un amendement donné, il y aurait lieu de compléter le projet par une disposition qui prévoit l'obligation pour le Gouvernement de lui communiquer, dans un

---

<sup>(4)</sup> Cass., 19 mars 1981, Arr. Cass., 1980-1981, p. 808; Pas., 1981, I, n° 417; J.T., 1982, pp. 565 à 567, et la note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N; C.E., section de législation, chambres réunies, notamment l'avis 37.900/VR, du 25 janvier 2005, sur un avant-projet de loi "portant assentiment aux Amendements à l'Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, «INTELSAT», adoptés à Washington le 17 novembre 2000" (Doc. parl., Sénat, 2004/2005, n° 1259/1, pp. 23-25) et les avis cités.

délai déterminé, tout projet d'amendement à la convention auquel le Gouvernement envisagerait d'adhérer, ce qui permettra au Parlement de prendre attitude quant aux suites qu'il y aurait lieu d'y réserver.

L'assentiment anticipé à des amendements adoptés sur la base de l'article 33, paragraphe 5, de la convention, qui résulterait du décret en projet, n'emporte pas dérogation à l'obligation, qui résulte de l'article 22 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 de publier au *Moniteur belge* ces modifications pour qu'ils produisent leurs effets en droit interne. L'absence de publication au *Moniteur belge* n'aurait pas soulevé d'objection si la convention, qui sera publiée au *Moniteur belge*, avait elle-même prévu les formes dans lesquelles ces amendements seront publiés. En conséquence, il y aura lieu de publier au *Moniteur belge* les amendements qui seront éventuellement adoptés sur la base de l'article 33, paragraphe 5, de la convention <sup>(5)</sup>.

#### Observations particulières

1. Dans l'intitulé et à l'article unique de l'avant-projet, il y a lieu d'écrire, conformément au texte authentique, "adoptée le 20 octobre 2005 et faite à Paris le 9 décembre 2005".

En effet, la convention a été adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture ("l'UNESCO") le 20 octobre 2005 et signée par le Président de la 33<sup>e</sup> session de la Conférence générale et le Directeur général de l'UNESCO, le 9 décembre 2005, avec la mention "fait à Paris ce neuvième jour de décembre 2005".

2. Une fois adopté par le Gouvernement, le texte doit indiquer dans son intitulé qu'il s'agit d'un projet de décret portant assentiment à la convention concernée par celui-ci.

-----

---

<sup>(5)</sup> Voir notamment, pour une observation similaire, l'avis 37.900/VR, du 25 janvier 2005, précité des chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État, et les avis auxquels il renvoie.

La chambre était composée de

|           |                   |                               |
|-----------|-------------------|-------------------------------|
| Messieurs | P. LIÉNARDY,      | conseiller d'État, président, |
|           | Ph. QUERTAINMONT, | conseillers d'État,           |
|           | P. VANDERNOOT,    |                               |
| Madame    | C. GIGOT,         | greffier.                     |

Le rapport a été rédigé par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

P. LIÉNARDY