RF

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 40.399/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Recherche, des Technologies nouvelles et des Relations extérieures de la Région wallonne, le 5 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à la Convention UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée le 20 octobre 2005 et faite à Paris le 9 décembre 2005", a donné le 29 mai 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

1. L'article 2 de l'avant-projet dispose comme suit :

> "Les amendements à la Convention visée à l'article premier, qui seront adoptés en application de l'article 33, paragraphe 4, de cette Convention, sans que la Communauté française ne s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet."

Cette disposition est la reproduction exacte de l'article 2 du projet de décret de la Communauté française portant assentiment à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée le 20 octobre 2005 et faite à Paris le 9 décembre 2005 (1).

2. Dans son avis 39.973/4, donné le 20 mars 2006 sur l'avant-projet qui est depuis devenu le projet précité (2), la section de législation du Conseil d'État a observé ce qui suit :

> "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.

---

(1) *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2005-2006, n° 245/1, p. 6.

(2) Le texte qui suit de l'avis 39.973/4 résulte d'un erratum.

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.

Le 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 son 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 [(3)], 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, paragraphe 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 1er; l'article 2 pourrait être rédigée comme suit :

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

---

(3) *Note infrapaginale 4 dans l'avis cité* : 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.

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 propositions d'amendement 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 communiquer au Parlement, dans un délai déterminé, toute proposition 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 amendements 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 [(4)]".

3. Dans sa version publiée dans les documents du Parlement de la Communauté française [(5)], antérieure à sa rectification par *erratum*, l'avis 39.973/4 précité s'est référé par erreur, au point 3.2, à l'"article 33, paragraphe 4" de la Convention visée au lieu de son "article 33, paragraphe 5"; cette erreur de plume figure également dans la proposition de texte formulée à l'alinéa 5 de ce point 3.2 de l'avis 39.973/4 précité.

La disposition par laquelle le décret en projet formule l'assentiment anticipé aux amendements qui seront adoptés selon une procédure simplifiée en vertu de la Convention en cause, disposition qui formera l'article 2 du projet de décret, doit donc viser le paragraphe 5 de l'article 33 de la Convention et non son paragraphe 4.

---

(4) *Note infrapaginale 5 dans l'avis cité* : 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.

(5) *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2005-2006, n° 245/1, pp. 8 à 14; voir spéc. les pages 13 et 14.

4. Par ailleurs, l'incise ", sans que la Communauté française ne s'oppose à leur adoption,", qui figure à l'article 2 de l'avant-projet de décret appelle les observations qui suivent.

a) La Région wallonne ne peut subordonner l'exercice de ses compétences à l'attitude qui serait adoptée par la Communauté française.

b) Même si les mots "la Communauté française" sont remplacés par les mots "la Région wallonne", la disposition s'expose à la critique suivante.

Il résulte précisément de l'article 33, paragraphe 5, de la Convention, lu en combinaison avec les paragraphes 2 et 3 de la même disposition, qu'un amendement à l'article 23 de la Convention pourrait être adopté malgré l'opposition de l'une des Parties signataires, si la Conférence des Parties l'adopte à la majorité des deux tiers. Il serait donc contradictoire, d'une part, de prévoir l'assentiment anticipé aux amendements adoptés selon ce mécanisme et, d'autre part, de subordonner cet assentiment à la condition que la Région wallonne ne s'y oppose pas.

Dans l'avis 39.973/4 précité, l'observation formulée au sujet de l'article 33, paragraphe 5, de la Convention, avait uniquement pour objet de permettre au Parlement de faire connaître au Gouvernement son point de vue sur les propositions d'amendement.

La proposition incise examinée sera donc omise.

5. En conclusion, il résulte des observations qui précèdent que l'article 2 du projet de décret devrait être rédigé comme suit :

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

Il se recommande également, conformément à ce qui est exposé dans l'avis 39.973/4 précité [(6)], de compléter le projet par une disposition qui prévoit l'obligation pour le Gouvernement de communiquer au Parlement, dans un délai déterminé, toute proposition d'amendement à la Convention auquel le Gouvernement envisagerait d'adhérer sur la base de l'article 33, paragraphe 5, de la Convention.

Il est renvoyé enfin au dernier alinéa du point 3.2 du même avis pour ce qui concerne la publication des amendements adoptés sur la base de l'article 33, paragraphe 5, de la Convention.

---

(6) Point 3.2, alinéas 6 et 7.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT P. LIÉNARDY