

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.436/4
DU 26 MAI 2008

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 24 avril 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, signé à Strasbourg, le 9 septembre 1996", a donné l'avis suivant :

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

1. Sous réserve des autres observations qui suivent, à l'article unique, il y a lieu d'écrire :

"La Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, signée à Strasbourg, le 9 septembre 1996, sortira son plein et entier effet."

L'intitulé sera également revu.

⁽¹⁾ Concernant la même convention, voir l'avis 43.640/3 donné le 9 octobre 2007 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 2008 portant assentiment à la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, faite à Strasbourg le 9 septembre 1996 (*Doc.*, Parl. R.B.C., 2007-2008, n/ A-429/1, pp. 12-13), l'avis 43.977/3 donné le 10 janvier 2008 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de décret de la Région flamande "houdende instemming met het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, aangenomen in Straatsburg op 9 september 1996 door de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, alsmede met zijn bijlage 1 en 2 en de bij bijlage 2 horende aanhangsels I tot en met V" (*Doc.* Vlaams Parlement, 2007-2008, n/ 1605/1, pp. 15-19), ainsi que l'avis 44.080/3 donné le 7 février 2008 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, aux Annexes 1 et 2, et aux Appendices I, II, III, IV et V, faits à Strasbourg le 9 septembre 1996" (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n/ 569/1, pp. 97-98).

2. L'article 19 (1) et (5) prévoit ⁽²⁾ :

"(1) Chaque Partie contractante peut proposer des amendements à la présente Convention et à ses annexes. Les propositions d'amendement sont examinées par la Conférence des Parties contractantes."

et

"(5) Les amendements aux annexes de la présente Convention entrent en vigueur à la date convenue, au plus tard dans un délai de neuf mois après leur adoption, à moins que dans un délai de six mois l'une des Parties contractantes n'ait fait savoir qu'elle refusait ces amendements."

Il résulte de ces dispositions que les amendements aux annexes de la Convention qui seront adoptés en application de l'article 19 (5) sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet.

Bien qu'il résulte de l'article 167, § 3, de la Constitution que le Parlement doit également donner son assentiment aux modifications apportées à un traité, rien ne s'oppose à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement ⁽³⁾. À cet égard, on peut faire référence à l'avis 37.954/AG-37.970/AG-37.977/AG-37.978/AG du 15 février 2005 ⁽⁴⁾, dans lequel le Conseil d'État, section de

⁽²⁾ Les amendements à la Convention elle-même, prévus par son article 19 (4) ne posent pas de problème puisqu'ils sont soumis à la ratification, à l'acceptation et à l'approbation par les Parties contractantes, ce qui signifie, en droit interne, l'assentiment des législateurs compétents.

⁽³⁾ Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées à un traité : D. VAN EECKHOUTTE et T. LOOSE, "Wijziging zkt. instemming", *T.v.W.*, 2007, 3-27.

⁽⁴⁾ Avis sur, notamment, 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", *Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n° 1091/1.

législation, siégeant en assemblée générale, a observé ce qui suit :

"Tant la Cour de cassation ⁽⁵⁾ que la section de législation du Conseil d'État ⁽⁶⁾ 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 ⁽⁷⁾ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements".

En l'occurrence, l'objet de l'assentiment préalable est suffisamment précisé et, dans ces conditions, le Parlement pourrait être invité à donner son assentiment préalable aux modifications ultérieures des annexes. Si telle est l'intention de la Région wallonne, il y aurait lieu de compléter l'avant-projet par une disposition expresse en ce sens ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ *Note infrapaginale 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.

⁽⁶⁾ *Note infrapaginale 36 de l'avis cité* : Voir notamment C.E., section de législation, 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, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n/ 2-1235/1, p. 48); 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.*, C.R.W., 2003/2004, n/ 575/1, p. 10); 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).

⁽⁷⁾ *Note infrapaginale 37 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités à la note précédente.

⁽⁸⁾ Voir les avis 35.796/2/V, donné le 20 août 2003, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à la Convention Internationale sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires, faite à Londres, le 5 octobre 2001, ainsi qu'à ses annexes" (*Doc.*, Parl. wall., 2003-2004, n/ 572/1, p 22) et 44.486/4, donné le 14 mai 2008, sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à la Convention internationale de 2001 sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires, faite à Londres le 5 octobre 2001".

Cette disposition pourrait être rédigée comme suit :

"Les Amendements aux Annexes et aux Appendices i, ii, iii, iv et v de la Convention qui seront adoptés en application de l'article 19 de la Convention sans que la Belgique s'oppose à leur adoption, sortiront leur plein et entier effet."

3. Les observations ci-dessus n'enlèvent rien au fait qu'en application des dispositions précitées, il est possible que les annexes de la Convention fassent l'objet d'amendements sur lesquels le Parlement ne peut marquer son accord.

Pour que le Parlement soit en mesure de faire savoir qu'il refuse son assentiment à un amendement déterminé (revenant par conséquent, en ce qui concerne cet amendement ⁽⁹⁾ sur son assentiment préalable) il est recommandé d'ajouter au projet une disposition imposant de communiquer au Parlement dans un délai utile tout amendement aux annexes ⁽¹⁰⁾.

4. Il faut également se pencher sur la question de la publication des amendements qui seraient apportés aux annexes de la Convention conformément à la procédure examinée ci-dessus.

⁽⁹⁾ Dans cette hypothèse, il faudra procéder à la notification visée à l'article 19 (5), de la Convention, disposition qui fixe un délai de six mois pour qu'une partie contractante fasse savoir qu'elle refuse des amendements aux annexes.

⁽¹⁰⁾ Si le Parlement n'approuve pas un amendement à une annexe, le Gouvernement sera tenu de s'opposer à cet amendement au nom de la Région wallonne. Voir, dans le même sens, l'avis 35.796/2/V précité; l'avis 42.374/3, donné le 30 janvier 2007, sur un avant-projet devenu le décret van het Vlaams Parlement van 6 juli 2007 houdende instemming met het Protocol bij het Verdrag van 1998 betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, opgemaakt in Kiev op 21 mei 2003 (*Doc.*, Vlaams Parl., 2006-2007, n/ 1230/1); l'avis 41.096/2/V, donné le 11 septembre 2006, sur un avant-projet, devenu le décret du Parlement wallon 31 mai 2007 portant assentiment au Protocole à la Convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, portant sur les registres des rejets et transferts de polluants, fait à Kiev, le 21 mai 2003 (*Doc.*, Parl. wall., 2006-2007, n/ 585/1) http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2006_2007/DECRET/585_1.pdf (05/03/2008) et l'avis 44.486/4 précité.

L'assentiment préalable à de tels amendements n'emporte pas de dérogation à l'obligation de les publier au Moniteur belge pour qu'ils puissent produire leurs effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires.

L'article 190 de la Constitution dispose que seul le législateur est compétent pour déterminer la forme dans laquelle les lois et règlements doivent être publiés pour acquérir un caractère obligatoire. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet jugé que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge ⁽¹¹⁾.

Ce n'est que si la Convention avait elle-même déterminé le mode de publication de ces amendements que l'absence de publication au Moniteur belge ne susciterait pas d'objection ⁽¹²⁾.

Par conséquent, il s'impose de publier au Moniteur belge les dispositions modificatives ultérieures aux annexes de la convention.

⁽¹¹⁾ Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.L.M.B.*, 1994, p. 218 et *J.T.* 1982, 565, note J. Verhoeven.

⁽¹²⁾ Les règles 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. 95).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE