CC

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 47.234/4
DU 21 OCTOBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Culture, des Médias et du Tourisme de la Communauté germanophone, le 28 septembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment aux Amendements à l'Accord du 20 août 1971 relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, «INTELSAT», adoptés à Washington le 17 novembre 2000", a donné 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.

Les amendements auxquels la Communauté germanophone entend porter assentiment ont déjà fait l'objet d'un projet de loi d'assentiment et d'un projet de décret flamand d'assentiment sur lesquels la section de législation du Conseil d'État a donné respectivement les avis 37.900/VR (1) et 47.097/3 (2).

L'avant-projet de décret à l'examen appelle des observations similaires aux observations nos 2 à 4 et 6 à 8 de l'avis 47.097/3 précité, à savoir :

1. En vertu de l'article XV de l'Accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, tel que modifié par l'article XVII des Amendements faisant l'objet de l'avant-projet de décret d'assentiment à l'examen (ci-après l'"Accord, tel qu'amendé"),

> "(a) Toute Partie peut proposer des amendements au présent Accord. Les propositions d'amendement sont transmises à l'organe exécutif qui les distribue dans les meilleurs délais à toutes les Parties.

---

(1) Avis 37.900/VR, donné le 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. 23-35).

(2) Avis 47.097/3, donné le 22 septembre 2009, sur un avant-projet de décret "houdende instemming met de wijzigingen van de overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Telecommunicatiesatellieten «INTELSAT», aangenomen in Washington op 17 november 2000, en met de wijziging van artikel XII, onderdeel c, onder ii, van de overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Telecommunicatiesatellieten, aangenomen door de 31ste assemblee van partijen in Parijs op 23 maart 2007".

(b) L'Assemblée des Parties examine toute proposition d'amendement lors de la session ordinaire qui suit la distribution de la proposition par l'organe exécutif ou lors d'une session extraordinaire convoquée antérieurement conformément aux procédures de l'article IX de l'Accord, sous réserve que la proposition d'amendement soit distribuée par l'organe exécutif quatre-vingt-dix jours au moins avant la date d'ouverture de la session.

(c) L'Assemblée des Parties prend une décision sur toute proposition d'amendement selon les règles de quorum et de vote prévues à l'article IX de l'Accord. Elle peut modifier toute proposition d'amendement distribuée conformément au paragraphe b du présent article, et prendre une décision sur toute proposition d'amendement qui n'a pas été distribuée en conformité avec ledit paragraphe mais résultant directement d'une proposition d'amendement ainsi distribuée.

(d) Un amendement approuvé par l'Assemblée des Parties entre en vigueur conformément aux dispositions du paragraphe e du présent article après réception par le Dépositaire de la notification d'approbation, d'acceptation ou de ratification de l'amendement par les deux tiers des États qui étaient Parties à la date à laquelle l'amendement a été approuvé par l'Assemblée des Parties.

(e) Le Dépositaire notifie à toutes les Parties, dès leur réception, les acceptations, les approbations ou les ratifications requises en vertu du paragraphe d du présent article pour l'entrée en vigueur d'un amendement. Quatre-vingt-dix jours après la date de cette notification, ledit amendement entre en vigueur à l'égard de toutes les Parties, y compris celles qui ne l'ont pas accepté, approuvé, ou ratifié, et qui ne se sont pas retirées de l'ITSO.

(f) Nonobstant les dispositions précédentes des paragraphes d et e du présent article, aucun amendement n'entre en vigueur moins de huit mois ou plus de dix-huit mois après la date de son approbation par l'Assemblée des Parties."

Cette disposition prévoit une procédure de modification de l'Accord qui peut aboutir à ce que la Communauté germanophone soit liée par ces modifications sans que le Parlement n'y ait donné expressément son assentiment.

2. Tant la Cour de cassation [3] que la section de législation du Conseil d'État [4] admettent que, dans certaines conditions, les assemblées législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement de 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 [5], deux conditions doivent être réunies : il faut que l'assemblée législative concernée connaisse les limites des futures modifications et qu'elle indique expressément qu'elle donne son assentiment à ces modifications.

En ce qui concerne la première condition, l'objet de l'Accord et les compétences de l'ITSO sont limités et ils sont circonscrits de manière suffisante dans l'Accord; il faut considérer que les éventuels amendements envisagés selon la procédure à l'examen ne pourraient pas porter sur des éléments essentiels de cet objet mais sur des aménagements à ce dernier, la Belgique ayant en toute hypothèse, en cas de désaccord avec une modification adoptée selon la procédure à l'examen, toujours la faculté de se retirer de l'ITSO en vertu des articles XIV et XV, e), de l'Accord tel qu'amendé, ce retrait ayant pour effet que l'Accord cesserait de lui être applicable trois mois après la date de la réception par le Dépositaire de la notification de ce retrait. En outre, l'article XV fixe les règles de procédure selon lesquelles les modifications interviendraient.

---

(3) 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.

(4) Voir notamment l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG, donné le 15 février 2005, sur un avant-projet de décret "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (37.954/AG); un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.970/AG); un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.977/AG); 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" (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n/ 1091/1, pp. 526-546).

(5) Cette disposition est applicable à la Communauté germanophone en vertu de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

Dans ces conditions, le Parlement de la Communauté germanophone pourrait être invité à donner son assentiment préalable à ces modifications ultérieures.

Ceci étant, afin d'éviter tout doute quant à l'assentiment préalable qui serait ainsi formulé par le Parlement de la Communauté germanophone aux amendements à l'Accord adoptés selon la procédure à l'examen, il y a lieu de compléter l'avant-projet de décret par une disposition expresse dans ce sens, qui pourrait être rédigée comme suit :

"Les amendements à l'Accord, qui seront adoptés en application de l'article XV de l'Accord, sortiront leur plein et entier effet".

3. Il est possible qu'en application de l'article XV de l'Accord, celui-ci fasse l'objet d'amendements sur lesquels le Parlement de la Communauté germanophone ne pourrait pas marquer son accord.

Afin de permettre au Parlement, dans ce cas, d'informer le Gouvernement qu'il ne marque pas son accord sur une modification donnée (et que, concernant cette modification, il revient dès lors sur son assentiment anticipé), il y a lieu de compléter l'avant-projet de décret à l'examen par une disposition prévoyant l'obligation, pour le Gouvernement, de notifier au Parlement tout amendement à l'Accord, dans un délai raisonnable.

4. L'assentiment anticipé qui résulterait du décret en projet n'emporte pas dérogation à l'obligation, qui résulte de l'article 190 de la Constitution et de l'article 48 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, de publier au Moniteur belge les modifications apportées pour qu'elles produisent leurs effets en droit interne.

L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la compétence de déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. L'article 48 de la loi du 31 décembre 1983 précitée prévoit que les décrets sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication au Moniteur belge, à moins qu'ils n'aient fixé un autre délai. Selon la Cour de cassation, la disposition

constitutionnelle précitée s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet déclaré les traités inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge [6].

Par conséquent, il y aura lieu de publier au Moniteur belge les dispositions des modifications futures de l'Accord.

5. Lors du dépôt du projet de décret, le texte sera accompagné de la version consolidée de l'Accord ou l'exposé de motifs mentionnera l'adresse internet où celle-ci est accessible.

6. En vertu de l'article XX, c) de l'Accord, "les textes anglais, espagnol et français font également foi".

Il y a lieu de soumettre à l'assentiment du Parlement de la Communauté germanophone une des versions authentiques [7].

7. L'Accord-cadre de coopération du 30 juin 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes ne s'applique pas à la représentation de la Belgique, à la définition de son point de vue et à son vote au sein de l'ITSO dès lors que cette organisation n'est pas mentionnée dans l'annexe à cet Accord-cadre. Les autorités concernées devront donc prévoir une réglementation spécifique en la matière.

---

(6) Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298; 19 mars 1981, précité.

(7) Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, recommandation n/ 209, www.conseildetat.be, onglet "Technique législative".

La chambre était composée de

| | | |
|---|---|---|
| Messieurs | P. LIÉNARDY, | président de chambre, |
| | J. JAUMOTTE, | conseillers d'État, |
| | L. DETROUX, | |
| Madame | C. GIGOT, | greffier. |

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAYEBECK, auditeur.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY