ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.884/2/V
DU 19 JUILLET 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française, le 21 juin 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « portant assentiment au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation Hydrographique Internationale, adopté à Monaco, le 14 avril 2005 », 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 de l'avant-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. Dans son avis 47.098/VR, donné le 13 octobre 2009, sur un avant-projet devenu le décret du Parlement flamand du 2 juillet 2010 portant consentement au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, adoptée à Monaco le 14 avril 2005, la section de législation, siégeant en chambres réunies, a notamment formulé les observations suivantes [1] :

(traduction)

« OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. En vertu de l'article XXI, c, de la Convention relative à l'OHI, modifié par l'article 18 du Protocole, une modification de la Convention relative à l'OHI adoptée suivant la procédure prévue par son article XXI entre en vigueur à l'égard de tous les États membres de l'OHI trois mois après que le dépositaire de la convention a reçu les notifications d'approbation de la modification de deux tiers des États membres [2].

Cette disposition emporte que la Région flamande est liée par une modification de la Convention relative à l'OHI sans que le Parlement flamand ait pu donner son assentiment, en violation de l'article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel les parlements concernés doivent donner leur assentiment aux traités dans les matières qui relèvent (également) de leur compétence.

[1] *Doc. parl.*, Parl. fl., 2009-2010, n° 366/1, pp. 24-30.

[2] *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Voir le texte français et anglais (authentiques) de cette disposition. La version néerlandaise, telle qu'elle figure dans la traduction jointe au projet, n'est pas correcte. Il y a lieu d'y remédier.

Toutefois, le Parlement flamand pourrait donner préalablement son assentiment à une modification de la Convention relative à l'OHI. Tant la Cour de cassation [3] que le Conseil d'État, section de législation [4] admettent que les assemblées législatives peuvent, sous certaines conditions, donner préalablement leur assentiment à un traité ou à la modification d'un traité. Pour qu'un tel assentiment préalable puisse se concilier avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, il faut, d'une part, que les assemblées législatives concernées soient informées de l'objet de leur éventuel assentiment préalable, à savoir les limites dans lesquelles il est donné, et d'autre part qu'il soit expressément indiqué que l'assentiment est donné préalablement au traité ou aux modifications du traité.

En ce qui concerne la première condition, il faut constater que l'objet de la Convention relative à l'OHI et les attributions de l'OHI sont limités et suffisamment définis dans la Convention relative à l'OHI. Il est permis de considérer en outre que les modifications éventuelles, intervenant suivant la procédure prévue à l'article XXI de la Convention relative à l'OHI, ne peuvent porter sur des éléments essentiels de cette convention mais uniquement sur des amendements, la Belgique pouvant, si elle ne marque pas son accord sur un amendement, se retirer de l'OHI en vertu de l'article XXII de la Convention relative à l'OHI. Dans ces conditions, il serait admissible que le Parlement flamand donne préalablement son assentiment aux modifications de la Convention relative à l'OHI.

Pour répondre à la seconde condition, le projet devra être complété par un article disposant que les modifications à la Convention relative à l'OHI adoptées en application de son article XXI sortiront leur plein et entier effet.

4. Même si le projet était complété par une disposition relative à l'assentiment préalable aux modifications conventionnelles, il faut tenir compte de l'éventualité que des modifications à la Convention relative à l'OHI, qui ont été adoptées, ne puissent recueillir l'assentiment du Parlement flamand.

---

[3] *Note de bas de page 5 de 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, note J. Verhoeven ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N .

[4] *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Voir not. Avis 37.954/AG-37.790/AG-37.977/AG-37.978/AG du 15 février 2005 sur, entre autres, un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome, le 29 octobre 2004, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1 et avis 37.900/VR du 25 janvier 2005 sur un avant-projet de loi portant assentiment aux Amendements de 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° 3-1259/1.

Afin de permettre au Parlement flamand d'informer le Gouvernement flamand qu'il ne donne pas son assentiment à une modification donnée, il y a lieu de compléter le projet par une disposition imposant au Gouvernement de communiquer au Parlement dans un délai utile toute modification envisagée à la Convention relative à l'OHI [5].

5. L'assentiment préalable aux modifications d'une convention n'enlève rien à l'obligation, résultant de l'article 190 de la Constitution et de l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de publier au Moniteur belge ces modifications pour qu'elles soient obligatoires 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 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose 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, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux, de sorte que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge [6].

Les modifications futures de la Convention relative à l'OHI qui interviendraient en application de son article XXI, devront par conséquent être publiées au Moniteur belge. Rien ne s'oppose toutefois à ce que l'autorité fédérale, par exemple, s'en charge. »

L'avant-projet de décret appelle, *mutatis mutandis*, les mêmes observations [7].

2. En vue de permettre aux membres du Parlement de se prononcer en connaissance de cause sur l'assentiment qu'il leur est demandé de donner au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, il convient de joindre à l'avant-projet de décret une version consolidée de la Convention relative à l'OHI ou de mentionner dans l'exposé des motifs le site internet où une telle version est disponible.

---

[5] *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Si le Parlement flamand ne donne pas son assentiment à une modification de la Convention, le Gouvernement flamand doit s'opposer à cette modification au nom de la Région flamande (ou de la Communauté flamande – voir observation 2).

[6] *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954 , I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, Arr. Cass., 1980-1981, p. 808; Pas., 1981, I, n° 417; J.T., 1982, pp. 565 à 567, note J. Verhoeven.

[7] Cfr l'article 3 du décret flamand du 2 juillet 2010 portant consentement au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, adoptée à Monaco le 14 avril 2005.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
Mesdames	J. JAUMOTTE, D. DÉOM,	conseillers d'État,
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. B. JADOT, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON P. LIÉNARDY