



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.324/AG/4

52.325/AG/4

des 8 janvier 2013 (assemblée générale)

et 14 janvier 2013 (4^e chambre)

sur

- un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le ... entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant' (52.324/AG/4)
- un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le ... entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant' (52.325/AG/4)

Le 31 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon et le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*) et, par courriel du cabinet du Ministre-Président en date du 28 novembre 2012, au début janvier 2013, sur :

- un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le ... entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant' (52.324/AG/4) ;

- un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant' (52.325/AG/4).

L'avant-projet a été examiné par l'assemblée générale le 18 décembre 2012 et le 8 janvier 2013. L'assemblée générale était composée de Robert ANDERSEN, premier président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Yves KREINS, Pierre LIÉNARDY, Jo BAERT présidents de chambre, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Martine BAGUET, Bruno SEUTIN, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, conseillers d'État, Jan VELAERS, Michel TISON, Yves DE CORDT, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Johan PUT, assesseurs, et Danièle LANGBEEN, greffier en chef et Michel FAUCONIER, greffier assumé.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre les 26 novembre 2012, 18 décembre 2012 et 14 janvier 2013.

La quatrième chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Wouter PAS, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné les 8 et 14 janvier 2013.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. Les deux avant-projets de décret présentement examinés tendent à porter assentiment, respectivement de la Région wallonne (52.324/AG/4) et de la Communauté française (52.325/AG/4), à l'accord de coopération conclu, à une date non précisée, entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (ci-après « la Convention des droits de l'enfant » ou « la Convention »).

L'article 42 de la Convention des droits de l'enfant impose aux États parties à la Convention de faire largement connaître les principes et les dispositions de la Convention et ce, par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants. L'article 44 de la Convention leur fait obligation de soumettre, à intervalles réguliers, des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans la Convention et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits. Ces rapports doivent, le cas échéant, indiquer les facteurs et les difficultés empêchant les États parties de s'acquitter pleinement des obligations prévues dans la Convention, de même que des renseignements suffisants pour donner au Comité des droits de l'enfant une idée précise de l'application de la Convention dans le pays considéré.

Par l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment et qui est conclu pour une durée indéterminée (article 9 de l'accord de coopération), la Communauté française et la Région wallonne ont, en effet, décidé d'exercer en commun leurs compétences respectives au regard des articles 42 et 44 de la Convention des droits de l'enfant et ce, « en vue de mieux faire connaître, aux adultes et aux enfants, les principes de la Convention et d'exercer en commun leur obligation de rapportage ». À cette fin, l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse du Ministère de la Communauté française¹ (ci-après l'« OEAJ ») est chargé, en collaboration étroite avec la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale du Service public de Wallonie, de « mettre en œuvre », également pour ce qui concerne les compétences de la Région wallonne, les articles 42 et 44 de la Convention (article 3 de l'accord de coopération). L'article 4 de l'accord de coopération énumère par ailleurs les objectifs poursuivis par cette coopération entre la Communauté française et la Région wallonne, objectifs parmi lesquels figure, notamment, celui d'« assurer périodiquement l'exercice de rapportage au niveau national et au niveau des entités fédérées ».

¹ Mis en place par le décret de la Communauté française du 12 mai 2004 'portant création de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse'.

Aux fins de concrétiser la nouvelle mission ainsi conférée à l'OEAJ, l'accord de coopération comprend également diverses dispositions modificatives du décret du 12 mai 2004 précité :

- l'article 3, 5°, du décret est modifié afin de préciser que la mission, déjà actuellement confiée à l'OEAJ pour ce qui concerne la Communauté française, de mettre en œuvre les dispositions contenues aux articles 42 et 44 de la Convention des droits de l'enfant, concerne dorénavant tant la Communauté française que la Région wallonne (article 5 de l'accord de coopération) ;

- l'article 6 du décret (article 6 de l'accord de coopération) est modifié (lire « remplacé ») en vue de préciser que le groupe permanent CIDE, déjà créé au sein de l'OEAJ aux fins de permettre à ce dernier de remplir la mission visée à l'article 3, 5°, du décret, d'une part, comprendra également des représentants « des membres du Gouvernement de la Région wallonne », « du Service public de Wallonie », « des organismes d'intérêt public de la Région wallonne concernés par les droits de l'enfant », ainsi que « de la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale du Service Public de Wallonie » (article 6, alinéa 2, nouveau, du décret du 12 mai 2004) et, d'autre part, sera chargé d'assurer, tant pour la Communauté française que pour la Région wallonne, « l'analyse et le suivi des recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, notamment par l'élaboration d'un plan communautaire et régional d'actions relatifs aux droits de l'enfant » (article 6, alinéa 3, 3°, nouveau, du décret du 12 mai 2004) ² ;

- enfin, l'article 9 du décret du 12 mai 2004 est également modifié (article 7 de l'accord de coopération) afin de prévoir que le « comité d'accompagnement », chargé, notamment, de remettre, à la demande du Parlement de la Communauté française, du Gouvernement de la Communauté française, de l'OEAJ ou encore d'initiative, des avis, des conseils et des propositions sur les missions et les travaux de l'OEAJ, comprendra également un représentant du ministre wallon qui a en charge la Coordination des droits de l'enfant et un représentant de la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale du Service public de Wallonie.

Aux fins d'assurer l'application de l'accord de coopération par l'OEAJ, la Région wallonne prend en charge le financement d'un chargé de recherches temps plein de niveau 1 (article 8 de l'accord de coopération).

² L'on observera à cet égard que l'article 6, alinéa 3, 2°, du décret du 12 mai 2004, dans sa version actuelle, n'est pas, dans sa nouvelle version, modifié par l'article 6 de l'accord de coopération, avec cette conséquence que la participation du groupe permanent CIDE à la « préparation » de la contribution à la rédaction du « rapport national » visé à l'article 44 de la Convention des droits de l'enfant ne concerne que la seule contribution de la Communauté française.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

2. Ainsi conçu, l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment soulève, au regard de cette forme spécifique de coopération entre l'État, les Communautés et les Régions, expressément prévue par l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles³, que constitue la conclusion d'accords de coopération, deux problématiques qui appellent les réponses de principe formulées dans les deux observations générales qui suivent :

1°) dans quelle mesure la coopération ainsi mise en place entre la Région wallonne et la Communauté française, quant à l'exercice en commun de leurs compétences propres dans le cadre des articles 42 et 44 de la Convention des droits de l'enfant, peut-elle être admise au regard de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ?

2°) l'accord de coopération peut-il directement modifier des dispositions d'un décret émanant de l'une des parties à l'accord, à savoir un décret de la Communauté française ?

3. Les réponses de principe qui peuvent être apportées à ces deux questions doivent bien évidemment l'être en tenant compte de ce qu'il a déjà été confirmé à diverses reprises, tant par la Cour constitutionnelle⁴ que par la section de législation du Conseil d'État⁵, que la conclusion d'un accord de coopération, si elle implique inévitablement,

³ L'attention peut être attirée sur ce qu'une nouvelle forme spécifique de coopération est envisagée dans le cadre des discussions actuellement en cours concernant la sixième réforme institutionnelle, à savoir la possibilité, réservée à ce stade des discussions aux régions et aux communautés, d'adopter des décrets conjoints, ainsi que des arrêtés d'exécution conjoints de ces décrets : voir la proposition de loi spéciale 'modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-1815/1) et l'avis 52.303/AG donné à son sujet le 20 novembre 2012 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 1815/2, pp. 1-11). À ce jour, l'on ignore toutefois la suite qui sera effectivement réservée à cette proposition de loi spéciale.

⁴ Voir, notamment : C.C., n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.2, avec une référence à l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 8 août 1988 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles' (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, p. 30) et à l'exposé du Ministre des Réformes institutionnelles (F) à la Commission du Sénat (*Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 405/2, p. 7).

⁵ Voir, notamment, l'avis 18.638/VR donné le 13 juillet 1988 sur un avant-projet de loi spéciale devenu la loi spéciale du 8 août 1988 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles' (*Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, p. 52) et l'avis 45.804/AG donné le 13 janvier 2009 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en place du régime de paiement unique, fait à Bruxelles le 24 novembre 2008' (non publié) (dans le même sens : l'avis 45.614/AV donné le 13 janvier 2009 sur un avant-projet de décret de la Région flamande portant assentiment au même accord de coopération (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2009, n° 109/1, pp. 11-18) et l'avis 45.626/AV donné le 13 janvier 2009 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne portant également assentiment au même accord de coopération (non publié). Voir encore, plus récemment, l'avis 50.244/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 janvier 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région

comme toute forme de coopération, une limitation de l'autonomie des autorités concernées, ne peut cependant pas entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence.

A. L'ADMISSIBILITÉ, AU REGARD DE L'ARTICLE 92BIS DE LA LOI SPÉCIALE DU 8 AOÛT 1980 DE RÉFORMES INSTITUTIONNELLES, DE LA COOPÉRATION MISE EN PLACE ENTRE LA RÉGION WALLONNE ET LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

4. Comme cela ressort de manière constante de nombreux avis donnés par la section de législation en cette matière, la réponse à la question de savoir s'il y a ou non lieu de conclure, dans un cas d'espèce donné, à l'existence d'un échange, d'un abandon ou d'une restitution de compétence, est fonction de l'examen concret de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce ainsi que des diverses dispositions de l'accord de coopération fixant les modalités concrètes de la coopération entre les différentes parties à cet accord.

En l'espèce, l'examen *in concreto* des diverses dispositions de l'accord de coopération auquel il a été procédé par l'assemblée générale de la section de législation permet précisément de considérer que cet accord, en ce qu'il prévoit que l'OEAJ est chargé de « mettre en œuvre », également pour ce qui concerne les compétences de la Région wallonne, les articles 42 et 44 de la Convention des droits de l'enfant, est admissible au regard de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il convient d'interpréter cette disposition au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ⁶ et de la jurisprudence de la section de législation ⁷.

En effet : la mission confiée à l'OEAJ de mettre en œuvre, au profit de la Région wallonne, les articles 42 et 44 de la Convention des droits de l'enfant ne porte que sur l'accomplissement de simples tâches d'exécution, voire même, de préparation ⁸ ; cette mission doit être accomplie en collaboration étroite avec la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale du Service public de Wallonie et sous l'égide du groupe permanent CIDE constitué de représentants tant de la Communauté française que de la Région wallonne et expressément chargé d'œuvrer dans le respect de la spécificité et de l'autonomie de chacune de ses composantes ; des représentants de la Région wallonne intègrent également le Comité d'accompagnement déjà existant au sein de l'OEAJ ; de ce fait, sont simultanément sauvegardées tant l'autonomie de la Communauté française que celle de la Région wallonne

wallonne créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 516/1).

⁶ Voir la note de bas de page 4.

⁷ Voir la note de bas de page 5.

⁸ À cet égard, le fait que le groupe permanent CIDE soit, notamment, chargé, d'élaborer, sur la base des recommandations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, un « plan communautaire et régional d'actions relatifs aux droits de l'enfant » (article 6 de l'accord de coopération – article 6, alinéa 3, 3°, du décret du 12 mai 2004 précité), ne peut être interprété comme ayant pour effet de priver tant la Communauté française que la Région wallonne de leur autonomie de décision dans le cadre de la mise en œuvre concrète d'un tel plan.

dans le cadre de leurs obligations au regard des articles 42 et 44 de la Convention des droits de l'enfant, la Région wallonne disposant en effet, notamment par le biais du groupe permanent CIDE, d'un droit de regard et de contrôle suffisant sur les activités concrètement menées par l'OEAJ, dans les domaines de compétence de la Région wallonne, au regard de ces deux dispositions de la Convention des droits de l'enfant.

En conclusion, rien ne permet donc de considérer que l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment impliquerait, sous quelque forme que ce soit, un échange, un abandon ou une restitution de compétence dans le chef de la Région wallonne, au regard des obligations qui lui incombent en vertu des articles 42 et 44 de la Convention des droits de l'enfant.

B. LA POSSIBILITÉ DE MODIFIER DES NORMES DE DROIT PAR UN ACCORD DE COOPÉRATION

1. Approche générale

5. L'accord de coopération auquel les décrets en projet donnent assentiment comporte des dispositions qui modifient le décret de la Communauté française du 12 mai 2004, précité. Il ressort du dossier joint à la demande d'avis que la proposition d'incorporer ces modifications dans l'accord de coopération a été formulée dans l'avis de l'Inspecteur des Finances et que les deux gouvernements concernés ont donné suite à cette suggestion et adapté l'accord de coopération en ce sens. La question se pose toutefois de savoir si un accord de coopération peut comporter des dispositions qui modifient des normes de droit émanant de l'une des parties à un accord de coopération.

6.1. Selon l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les accords de coopération qui, notamment « portent sur les matières réglées par décret », « n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret ». Le législateur spécial lui-même a par conséquent considéré que des accords de coopération ne se limitent pas nécessairement à de simples accords politiques, mais qu'ils peuvent également porter sur des thèmes qui, normalement, doivent être réglés par décret. Il semble dès lors peu vraisemblable que le législateur spécial aurait voulu exclure la possibilité que des législations décrétales existantes puissent être modifiées par un accord de coopération plutôt que par un décret, dès lors qu'il est fait état de « matières réglées par décret », plutôt que de matières que le législateur décretal compétent devra encore régler dans de futurs décrets afin de donner exécution à l'accord de coopération concerné.

6.2. La disposition législative spéciale précitée prévoit en outre l'assentiment par décret pour les accords de coopération « qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement ». Il s'ensuit que des dispositions qui accordent certains droits à des particuliers à charge de la Communauté ou de la Région, ainsi que des

dispositions qui imposent certaines obligations à des particuliers, doivent être soumises à cet assentiment. Dès lors que des accords de coopération peuvent ainsi, moyennant l'assentiment parlementaire, comporter des dispositions qui accordent directement certains droits ou imposent directement certaines obligations⁹, l'assemblée générale de la section de législation n'aperçoit pas quelle disposition de la Constitution ou de la loi spéciale ferait obstacle à ce que des règles de droit existantes d'une autorité portant sur ces droits ou obligations puissent être formellement modifiées par un tel accord de coopération.

6.3. S'il est vrai que, abstraction faite de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rien n'est précisé dans la Constitution ou les lois spéciales de réforme de l'État quant à la place des accords de coopération dans la hiérarchie des normes ou quant à leur statut juridique¹⁰, il ne peut cependant pas être déduit du silence du Constituant et du législateur spécial sur ce point que des accords de coopération, auxquels la loi, le décret ou l'ordonnance ont donné assentiment, ne peuvent pas directement apporter des modifications à des normes législatives existantes. Il peut dès lors être considéré, notamment pour les motifs exposés ci-après, que cette façon de procéder ne se heurte à aucun obstacle juridique formel.

⁹ Voir, en ce sens, les avis 24.479/VR, 24.502/VR et 24.503/VR, donnés le 24 octobre 1995 sur des avant-projets respectivement devenus le décret de la Région wallonne du 16 janvier 1997 'portant approbation de l'accord de coopération relatif à la prévention et à la gestion des déchets d'emballages' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1995-1996, n° 162/1), le décret de la Région flamande du 21 janvier 1997 'portant approbation de l'accord de coopération relatif à la prévention et la gestion des déchets d'emballage' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 1995-1996, n° 400/1, pp. 79-113) et l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 janvier 1997 'portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballage' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 1995-1996, n° A-93/1, pp. 59-70). La section de législation a considéré dans ces avis que « Rien ne s'oppose à ce qu'un accord de coopération ait ainsi un effet direct. En effet, l'article 92bis de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 donne à l'État, aux Communautés et aux Régions une très grande liberté dans la détermination de l'objet et de la portée des mesures dont ils conviennent en concluant un accord de coopération [...]. Les Régions peuvent ainsi insérer dans un accord des dispositions qui n'ont normalement de place que dans un décret ou une ordonnance ou qui lient des Belges individuellement. Conformément à l'article 92bis précité, un tel accord n'aura d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs régionaux ». Voir également, dans le même sens, l'avis 44.947/VR/V-44.948/VR/V-44.949/VR/V donné le 19 août 2008 sur des avant-projets respectivement devenus le décret de la Région flamande du 19 décembre 2008 'portant assentiment à l'accord de coopération du 4 novembre 2008 conclu entre la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2008-2009, n° 1944/1, pp. 71-99), l'ordonnance du 19 décembre 2008 'portant assentiment à l'accord de coopération du 4 novembre 2008 conclu entre la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2008-2009, n° A-526, pp. 74-90) et le décret de la Région wallonne du 5 décembre 2008 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n° 876/1, pp. 53-62). Dans cet avis, la section de législation a considéré que la question de savoir si un accord de coopération a un effet direct est fonction de la portée même de cet accord et non de la qualification qui lui est donnée par le législateur ; il s'ensuit qu'une disposition qui affirme le caractère directement applicable d'un accord de coopération n'a pas sa place dans un acte législatif d'assentiment à cet accord. Voir, de même, plus récemment, l'avis 52.303/AG, précité (note de bas de page 3), point 7 de l'avis.

¹⁰ J. SMETS et R. MOERENHOUT, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Anvers, Kluwer, 1994, p. 143.

2. L'éventuelle renonciation à l'exercice de la compétence normative par le législateur concerné

7. Il pourrait être opposé à l'encontre de cette manière de légiférer qu'en recourant à ce procédé, les parties à un accord de coopération renonceraient à l'exercice de leur compétence normative en ce qui concerne la matière qui fait l'objet de la disposition modifiée par l'accord de coopération, ce qui méconnaîtrait le principe d'exclusivité et le principe d'autonomie de la répartition des compétences.

8.1. Il peut cependant se déduire du principe général de droit *pacta sunt servanda*¹¹ qui, par analogie avec le droit international, doit également être considéré comme applicable aux accords de coopération, que les autorités qui ont conclu un accord de coopération entre elles doivent le respecter et ne peuvent pas édicter unilatéralement de règles de droit portant atteinte au contenu de l'accord de coopération¹². Au demeurant, c'est pour cette raison que le législateur spécial a prévu un dispositif relatif aux « juridictions de coopération », auxquelles peuvent être soumis les litiges entre les parties nés de l'interprétation ou de l'exécution des accords de coopération¹³.

8.2. C'est sous cet angle que doit être examinée la question de savoir si les parties à un accord de coopération peuvent encore, par la suite, modifier unilatéralement des dispositions modifiées par cet accord.

La circonstance que ces dispositions ont été modifiées par un accord de coopération n'implique pas qu'elles ne peuvent plus être modifiées par une norme de droit de l'autorité compétente en la matière et ce, aussi longtemps qu'il n'est pas porté atteinte au contenu de l'accord de coopération. Ainsi, il peut se concevoir qu'une disposition modifiée par un accord de coopération soit à nouveau modifiée ultérieurement par l'autorité compétente pour d'autres motifs qui n'ont aucun rapport avec le contenu de l'accord de coopération et qui n'ont pas non plus d'incidence sur celui-ci¹⁴.

Par contre, il ne peut être procédé à des modifications unilatérales de dispositions modifiées par un accord de coopération lorsque de telles modifications ne sont pas compatibles avec le contenu de cet accord. Au demeurant, la section de législation du Conseil d'État, saisie d'une demande d'avis portant sur pareilles modifications en projet, ne

¹¹ Tel que formulé à l'article 26 de Convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969, et, en ce qui concerne les conventions de droit privé, à l'article 1134 du Code civil.

¹² Y. PEETERS, « Interparlementaire samenwerkingsakkoorden : van oligarchie naar democratie », *TvW* 2012, p. 174.

¹³ Voir l'article 92bis, §§ 5 et 6, de la loi spéciale du 8 août 1980, ainsi que la loi du 23 janvier 1989 'sur la juridiction visée aux articles 92bis, § 5 et § 6, et 94, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles'.

¹⁴ Dans le cas d'espèce, on peut ainsi imaginer que l'article 6 du décret de la Communauté française du 12 mai 2004 précité puisse être ultérieurement modifié par décret et ce, afin d'adapter le renvoi – qui figure dans l'alinéa 3, 2°, en projet, de cette disposition – au décret du 28 janvier 2004, dans l'éventualité où ce dernier décret serait remplacé par un nouveau décret.

manquerait pas d'attirer l'attention sur l'existence de telles incompatibilités¹⁵. Si la possibilité pour les parties à un accord de coopération de modifier leurs propres règles de droit, comme bon leur semble, s'en trouve ainsi limitée, cette limitation ne découle pas de la circonstance que ces normes ont été formellement modifiées par un accord de coopération, mais bien du principe *pacta sunt servanda* dont il a déjà été fait état. Même lorsqu'aucune règle de droit n'est formellement modifiée par un accord de coopération, les parties à cet accord ne peuvent pas non plus formuler leur règles de droit interne de telle manière qu'elles se heurtent au contenu de l'accord de coopération qu'elles ont conclu¹⁶.

8.3. La modification de normes législatives par un accord de coopération n'est donc pas, en soi, constitutive d'un abandon de compétence qui serait contraire à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou aux règles répartitrices de compétences. La seule restriction qui prévaut en la matière découle directement du principe *pacta sunt servanda*, peu importe à cet égard que l'accord de coopération comporte ou non des dispositions modificatives.

3. L'éventuelle violation du principe du parallélisme des formes

9. Une autre critique qui pourrait être formulée à l'égard de cette façon de légiférer tient en ce qu'une règle de droit ne peut en principe être modifiée que par une règle de droit de même nature et ayant la même force juridique et qu'une norme législative ou un arrêté ne peuvent dès lors pas être modifiés par un accord de coopération.

Ce principe du « parallélisme des formes » peut, entre autres, être appliqué pour déterminer selon quelle procédure et quelles formalités un acte juridique de droit public peut être modifié ou abrogé. Mais il convient à cet égard d'observer que le mode d'élaboration des normes législatives est réglé, de manière exhaustive, par la Constitution et ses lois d'exécution, notamment les lois spéciales de réforme de l'État, et qu'il peut se déduire de ces règles de droit fondamentales que la modification de normes législatives ne peut avoir lieu, en règle, que par d'autres normes législatives et que pour autant que l'on se situe dans le cadre de la compétence matérielle de l'autorité concernée. Ce n'est donc qu'exceptionnellement que cette compétence peut être confiée au pouvoir exécutif, dans les cas déterminés par ces normes législatives elles-mêmes et dans les limites fixées par la Constitution en matière de délégation au pouvoir exécutif.

¹⁵ Selon l'attitude adoptée en la matière par la section de législation, la compatibilité d'un dispositif en projet avec un accord de coopération fait même, en principe, partie de l'examen du « fondement juridique », visé à l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il en résulte que ce point fait l'objet d'un tel examen même dans le cadre d'une demande d'avis dans les cinq jours ouvrables.

¹⁶ Cette règle découle par ailleurs également du principe de loyauté fédérale consacré à l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution.

À cet égard, il ne peut être perdu de vue que les accords de coopération contenant des modifications formelles de normes législatives doivent précisément, en vertu de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, recevoir l'assentiment par une loi, un décret ou une ordonnance, émanant du parlement compétent en la matière. C'est donc par un tel assentiment que ces modifications acquièrent force de loi et peuvent en tant que telles produire leurs effets.

10. Il en va toutefois autrement d'un accord de coopération qui apporterait des modifications formelles dans des arrêtés du pouvoir exécutif. Un tel accord de coopération ne pourrait, lui aussi, produire ses effets qu'après avoir reçu l'assentiment par une loi, par un décret ou par une ordonnance de l'autorité concernée. Mais, dans ce cas, les dispositions modifiées des arrêtés visés dans l'accord de coopération acquerraient toutefois force de loi et le pouvoir exécutif de l'autorité compétente ne pourrait plus modifier ultérieurement ces dispositions et ce, en vertu du principe de la hiérarchie des normes. Pour cette raison, il convient, donc, de renoncer à modifier des arrêtés par un accord de coopération.

4. Possibilité alternative de légiférer

11. Il résulte de ce qui précède qu'il n'existe sur le plan formel aucun obstacle juridique à la modification de normes législatives par un accord de coopération soumis à un assentiment par une loi, un décret ou une ordonnance.

Ceci n'empêche toutefois pas qu'il est également possible de procéder d'une autre manière. Contrairement à ce que pourrait peut-être laisser à penser l'avis de l'Inspecteur des Finances, la circonstance que l'adoption de l'accord de coopération nécessite une modification du décret de la Communauté française du 12 mai 2004 précité, n'implique toutefois pas que ces modifications doivent être directement reprises dans l'accord de coopération. Il est en effet également possible que ces modifications soient reprises dans un décret adopté uniquement par la Communauté française. Dans ce cas, il peut être inséré dans l'accord de coopération même une disposition par laquelle la Communauté française s'engage à apporter, dans sa législation interne, les modifications décrétales rendues nécessaires par l'adoption de l'accord de coopération¹⁷ et la portée de ces modifications peut même être expressément précisée dans l'accord. Les dispositions modificatives peuvent ensuite être insérées dans l'avant-projet de décret d'assentiment de la Communauté française à l'accord de coopération et elles peuvent entrer en vigueur à la même date que l'accord de coopération. De cette façon, l'autre partie à l'accord de coopération dispose d'une garantie juridique suffisante que les dispositions décrétales modificatives nécessaires à la bonne application de l'accord de

¹⁷ Ce procédé a, notamment, été recommandé dans l'avis 41.547/VR donné le 28 novembre 2006 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 9 juillet 2007 'portant assentiment à l'accord de coopération du 9 février 2007 modifiant l'accord de coopération du 13 décembre 2002 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service et portant modification de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2006-2007, n° A-362/1, pp. 18-21).

coopération verront bien le jour, à la même date que celle de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération et avec le même contenu normatif que celui décrit dans cet accord. Si cette façon de procéder devait être suivie en l'espèce, il conviendrait alors, en premier lieu, de conclure un nouvel accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES SUR L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 10

12. L'article 10 de l'accord de coopération dispose qu'il « entre en vigueur le jour de la publication du dernier acte d'assentiment des parties contractantes ».

À cet égard, il faut tenir compte de la règle déduite de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lue en combinaison avec l'article 4, alinéa 2, 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' ou avec l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ou encore avec l'article 33, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'. Il résulte de ces règles qu'un accord de coopération qui a été soumis aux parlements pour assentiment entre en vigueur le dixième jour après celui de la publication au *Moniteur belge* du dernier instrument législatif portant assentiment à l'accord. Il est dès lors inutile que l'accord de coopération comprenne une disposition particulière relative à son entrée en vigueur, à moins que les parties visent une date particulière ce qui n'est pas le cas en l'espèce¹⁸.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES SUR LES AVANT-PROJETS DE DÉCRET

Exposé des motifs

13. Chacun des projets de décret doit être accompagné d'un exposé des motifs.

¹⁸ Voir en ce sens par exemple l'avis 48.076/VR donné le 4 mai 2010 sur un avant-projet devenu la loi du 3 mars 2011 'portant assentiment de l'accord de coopération du 2 avril 2010 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale pour la coordination d'une infrastructure d'information géographique' (*Doc. parl.*, Sénat, 2010-2011, n° 5-479/1, pp. 30-38) et l'avis 50.223/VR donné le 27 septembre 2011 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 20 mai 2011 entre l'État belge, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant coordination de la politique d'importation, d'exportation et de transit des déchets'.

Intitulé

14. Il convient de compléter l'intitulé par la date à laquelle l'accord de coopération a été signé. Celle-ci ne figure dans aucune des deux versions jointes aux demandes d'avis adressées à la section de législation du Conseil d'État.

Article 1^{er}

15. L'alinéa 2 est inutile et sera omis.

Article 2

16. L'article 2 de chacun des avant-projets de décret doit être omis dès lors que l'entrée en vigueur des accords de coopération qui doivent recevoir un assentiment du pouvoir législatif est réglée par l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dont il découle que l'accord de coopération du ... n'aura d'effet obligatoire que lorsqu'il aura reçu l'assentiment des législateurs concernés et que ces actes d'assentiment auront tous été publiés au *Moniteur belge* ¹⁹.

LE GREFFIER EN CHEF

LE PREMIER PRÉSIDENT

Danièle LANGBEEN

Robert ANDERSEN

¹⁹ Voir l'avis 40.404/4 donné le 29 mai 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 9 mai 2008 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, créant une entité commune pour les Relations internationales de Wallonie-Bruxelles' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 534/1, pp. 39-60) et l'avis 41.557/2 donné le 13 novembre 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 27 avril 2007 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté française et la Région wallonne relatif à la gestion administrative et financière des coordinations provinciales pour l'égalité entre les femmes et les hommes' (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 2920/1, pp. 8-9).