



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.306/VR

du 27 mai 2013

sur

un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération culturelle conclu entre la Communauté flamande et la Communauté française'

Le 3 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Culture de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération culturelle du conclu entre la Communauté flamande et la Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies le 14 mai 2013. Les chambres étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, Martine BAGUET, Bruno SEUTIN et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jan VELAERS, Christian BERHRENDT, Jacques ENGLEBERT et Johan PUT, assesseurs, et Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Les rapports ont été rédigés par Rein THIELEMANS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mai 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 les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de porter assentiment, en ce qui concerne la Communauté française, à l'accord de coopération culturelle du 7 décembre 2012 entre la Communauté flamande et la Communauté française.

Cet accord de coopération contient un certain nombre de dispositions et de principes généraux relatifs à la coopération entre la Communauté française et la Communauté flamande en matière culturelle (article 2 *juncto* article 1^{er}), crée une « plateforme de coopération » (article 3) et précise certains aspects de la coopération entre les deux communautés (article 4). Il contient en outre des dispositions relatives à son entrée en vigueur (article 5) ainsi qu'à sa durée, sa révision et sa dénonciation (article 6).

COMPÉTENCE

3. L'article 1^{er} de l'accord de coopération énumère les matières culturelles concernées par l'accord. Il dispose également que le champ d'application de l'accord peut être étendu « à d'autres matières culturelles ».

En ce qui concerne le terme « autres matières culturelles », le délégué du Gouvernement flamand² a déclaré ce qui suit :

(traduction libre)

« On entend par 'autres matières culturelles' matières qui ne sont pas explicitement mentionnées à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, mais qui relèvent de celles qui sont visées à l'article 4 de la LSRI et qui ressortissent à la compétence des ministres qui ont la culture dans leurs attributions. En effet, l'article 4 énumère aussi des matières qui

¹ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Le présent avant-projet de décret a été examiné par la section de législation conjointement avec l'avant-projet de décret du Gouvernement flamand 'houdende instemming met het cultureel Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap van 7 december 2012' (53.196/VR). Pour une exacte compréhension de l'accord de coopération, les auditeurs rapporteurs ont pris contact avec certains fonctionnaires délégués mentionnés dans les lettres de saisine. La section de législation a considéré que les réponses ainsi fournies aux questions qui leur furent posées pouvaient être considérées comme reflétant le point de vue commun des demandeurs d'avis et, par conséquent, pertinentes pour procéder à un unique examen de l'accord de coopération.

sont notamment de la compétence des ministres du tourisme, des médias, du sport et de la jeunesse ».

Mieux vaudrait préciser en ce sens la notion « autres matières culturelles » à l'article 1^{er} de l'accord de coopération.

4. L'article 4, § 1^{er}, de l'accord de coopération dispose que les parties tendent à développer « des positions et des actions communes dans les questions qui ressortent de (lire : ressortissent à) la compétence de l'État fédéral, qui sont gérées par des organisations internationales ou par des réseaux intergouvernementaux ou multilatéraux, et qui peuvent avoir un impact sur les politiques culturelles des Parties dans les matières visées par le présent accord ».

En ce qui concerne les « questions » qui ressortissent à la compétence de l'État fédéral, le délégué du Gouvernement flamand a fourni l'explication suivante :

(traduction libre)

« Évidemment, le but poursuivi n'est pas de faire en sorte que les communautés interviennent dans des matières qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale et violent ainsi la répartition des compétences. L'intention est qu'elles tendent à déterminer des positions communes ou à prendre des initiatives communes sur des questions pour lesquelles les compétences communautaires rejoignent les compétences fédérales et/ou concernent des institutions fédérales. Par exemple, le droit de la propriété intellectuelle est une compétence fédérale qui a un impact important sur les matières culturelles. Les communautés gagnent à pouvoir défendre conjointement les intérêts culturels auprès des instances fédérales compétentes. Citons encore à titre d'exemple les institutions scientifiques fédérales comme le Palais des Beaux-Arts-Bozar ou le Musée des Beaux-Arts. Les deux communautés collaborent actuellement sur différents plans avec ces institutions. Une harmonisation de la situation pourrait être profitable pour tous les partenaires ».

Étant donné que la disposition en question n'a pas pour objet de permettre à la Communauté française et à la Communauté flamande d'accomplir des actes juridiques concernant des matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale ni de légiférer à ce propos, elle ne soulève pas d'objection de compétence.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Observations générales

5. Le texte néerlandais et le texte français de l'accord de coopération ne concordent pas tout à fait sur divers points (voir par exemple l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième tiret : « het sociaal-cultureel werk voor volwassenen » – « l'animation socioculturelle » ; l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, dernier tiret : « statistieken en ander relevant onderzoek inzake cultuurbeleid » – « les statistiques et recherches sur les matières culturelles » ; l'article 2, § 5 : « sectorondersteunende » – « sectoriels » ; l'article 3, § 4 : « dat wordt afgestemd met » –

« qui est validé par » ; l'article 4, § 2, phrase introductive, où les mots français « en vue de » n'ont pas d'équivalent dans le texte néerlandais).

Cela donne parfois lieu à des différences de fond : ainsi, le texte néerlandais de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, a), de l'accord de coopération fait mention de « onderhandelingen over specifieke samenwerkingsverbanden zoals vermeld in artikel 4 » et l'article 4, § 5, de l'accord de coopération, de « de mogelijkheid (...) over te gaan tot gezamenlijke invullingen aan de uitvoering van dit akkoord aangaande één of meer aangelegenheden die vervat zijn in het toepassingsgebied van dit kader », alors que le texte français des mêmes dispositions fait état de « la négociation d'accords particuliers tels que visés à l'article 4 » et de « la possibilité de conclure des accords particuliers dans une ou dans plusieurs des matières comprises dans le champ d'application du présent cadre s'il échet ».

Le texte de l'accord requiert d'être vérifié de manière approfondie afin que soient éliminées les discordances entre le texte néerlandais et le texte français.

6. L'article 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération dispose que le champ d'application de celui-ci peut être étendu « à d'autres matières culturelles »³. En outre, le texte français des articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), et 4, § 5, de l'accord de coopération laisse entendre que l'intention est de pourvoir plus avant à l'exécution de certaines parties de celui-ci en concluant de nouveaux accords de coopération⁴.

À cet égard, il faut tout d'abord observer que le champ d'application de l'accord de coopération à l'examen ne peut être étendu que moyennant la conclusion d'un nouvel accord de coopération (modificatif)⁵, qui requiert également l'assentiment des législateurs décretsaux concernés. L'article 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération ne peut donc s'interpréter de façon telle qu'il permettrait aux seuls gouvernements concernés d'étendre le champ d'application, sans l'assentiment des législateurs décretsaux.

Il y a, ensuite, lieu d'attirer l'attention sur le fait que lorsque les accords de coopération complémentaires encore à conclure entrent, en raison de leur objet ou de leur portée, dans le champ d'application de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ils ne peuvent avoir d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs décretsaux concernés ; l'assentiment à l'accord de coopération à l'examen ne peut être réputé impliquer en droit qu'il est porté assentiment d'avance à des accords de coopération ultérieurs, conclus en application des dispositions précitées de cet accord. Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a déjà fait remarquer par le passé, l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose en effet que les accords visés par cette disposition n'ont

³ Voir l'observation 3 au sujet de la portée de cette notion.

⁴ Le texte néerlandais est moins clair sur ce point (voir observation 5).

⁵ Selon le délégué du Gouvernement flamand, il est effectivement prévu qu'une extension du champ d'application de l'accord de coopération s'opère moyennant l'application de l'article 6, alinéa 2, de celui-ci et, dès lors, moyennant la conclusion d'un nouvel accord de coopération.

d'effet « qu'après » avoir reçu l'assentiment par le législateur en question, ce qui exclut la technique de l'assentiment préalable ⁶.

Article 3

7. Selon le délégué du Gouvernement flamand, les mots « qui est validé par les Ministres de la Culture » ⁷ à l'article 3, § 4, de l'accord de coopération signifient que le règlement d'ordre intérieur de la plateforme de coopération doit être approuvé par les deux ministres qui ont la culture dans leurs attributions. Il s'indique, dès lors, dans l'article 3, § 4, de remplacer le mot « validé » par « approuvé ».

Article 5

8. Selon l'article 5 de l'accord de coopération, l'accord entre en vigueur après sa « ratification » par les Parlements de la Communauté flamande et de la Communauté française.

Dans la mesure où cette disposition ne vise qu'à paraphraser la règle inscrite à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 selon laquelle les accords de coopération qui y sont visés n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret, elle n'a pas sa place dans l'accord de coopération et elle est, de plus, superflue ⁸. Étant donné, en

⁶ Voir notamment dans le même sens l'avis 35.424/VR donné le 24 juin 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 29 avril 2004 'portant approbation de l'Accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté Germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 675/1, pp. 10-13) ; l'avis 35.593/VR donné le 24 juin 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 31 mars 2004 'portant assentiment de l'Accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 494/1, pp. 11-13) et l'avis 35.810/2/V donné le 20 août 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la région wallonne du 27 novembre 2003 'portant approbation à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne relatif à l'éducation à l'environnement' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 585/1, pp. 13-14). Voir aussi l'avis 49.864/4 donné le 13 juillet 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 9 février 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'éducation à l'environnement, à la nature et au développement durable' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 520/1, pp. 10-11) et l'avis 49.922/4 donné le 13 juillet 2011 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 26 avril 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'éducation à l'environnement, à la nature et au développement durable' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2011-2012, n° A-254/1, pp. 6-7).

⁷ Dans le texte néerlandais de l'accord de coopération, il est écrit « dat wordt afgestemd met de beide ministers bevoegd voor cultuur ».

⁸ En outre, il n'est pas correct de parler de « ratification » (lire « assentiment ») des parlements puisqu'un décret portant assentiment à un accord de coopération doit, comme tout autre décret, être sanctionné et promulgué par le gouvernement concerné.

outre, que l'intention n'est pas de consacrer une dérogation au régime d'entrée en vigueur, l'article 5 de l'accord de coopération doit être omis⁹.

Article 6

9. Dans le texte néerlandais de la première phrase de l'article 6, alinéa 2, de l'accord de coopération, il y a lieu d'écrire « *bepalingen* » au lieu de « *besluiten* ».

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET D'ASSENTIMENT

DISPOSITIF

Article 1^{er}

10. À l'article 1^{er} de l'avant-projet à l'examen, il convient de remplacer les mots « L'assentiment » par le mot « Assentiment ».

Article 2

11. L'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit que

« Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret ».

L'article 2 de l'avant-projet à l'examen énonce que

« Le présent avant-projet de décret entre en vigueur le jour de la publication au Moniteur belge du dernier des deux actes d'approbation des parties contractantes ».

⁹ À défaut d'une disposition contraire dans l'accord de coopération concerné, les accords de coopération entrent en vigueur le dixième jour qui suit la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge* (voir entre autres les avis 52.324/AG/4-53.325/AG/4 donnés les 8 et 14 janvier 2013 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne '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) et un avant-projet de décret de la Communauté française '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) ; 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, conclu à Bruxelles le 2 avril 2010', *Doc. parl.*, Sénat, 2010-2011, n° 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').

Cette disposition n'a pas et ne saurait avoir pour effet de déterminer unilatéralement la date d'entrée en vigueur de l'accord de coopération auquel l'avant-projet entend donner assentiment.

Il ressort, en effet, de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, précité, combiné avec la nature contractuelle de l'accord de coopération, que l'entrée en vigueur d'un tel accord, à défaut d'être fixée directement par celui-ci, est censée avoir lieu à la date d'entrée en vigueur du dernier acte législatif ayant donné assentiment à cet accord ¹⁰.

Il s'ensuit que la disposition à l'examen est inutile et sera omise.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹⁰ En ce sens, voir, outre les avis cités à la note précédente, l'avis 52.103/VR donné le 25 octobre 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 29 mars 2013 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 15 juli 2011 tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de afstemming van het arbeidsmarktbeleid, opleiding, vorming en de bevordering van de mobiliteit van werkzoekenden' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-2013, n° 1852/1, pp. 15-17).