



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.193/4
du 14 octobre 2015

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant
assentiment à la Convention établissant l'Institut international
pour la Démocratie et l'Assistance électorale, faite à
Stockholm le 27 février 1995, telle qu'amendée le
24 janvier 2006'

Le 21 septembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à la Convention établissant l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale, faite à Stockholm le 27 février 1995, telle qu'amendée le 24 janvier 2006'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 14 octobre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 octobre 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. La Convention à laquelle l'avant-projet de décret entend porter assentiment est assortie d'un Acte final. Il convient d'y porter assentiment¹ ce qui suppose d'adapter en conséquence l'intitulé et l'article unique².

2. Le dossier communiqué au Conseil d'État ne contient que la version en anglais de la Convention originale, faite à Stockholm le 27 février 1995, et non de celle amendée le 24 janvier 2006. 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, il conviendra de joindre à la version amendée de cette convention, une traduction française de ces deux textes³, ainsi que la déclaration mentionnée au point VI de l'acte final et qui a été adoptée par la Conférence sur l'établissement de l'Institut International pour la Démocratie et l'assistance électorale le 27 février 1995⁴.

3. L'article XIV de la Convention énonce :

« 1. Le présent Accord peut être modifié avec l'assentiment des deux tiers de tous les États parties. Le projet d'amendement doit être communiqué au moins huit semaines à l'avance.

2. Les changements entreront en vigueur dans les 30 jours suivant la date à laquelle les deux tiers des États parties ont fait savoir au Dépositaire qu'ils ont rempli

¹ L'assentiment à l'acte final couvre la déclaration qui y est annexée. Voir l'avis 38.147/4 donné le 16 mars 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 20 janvier 2006 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Canada, les Gouvernements d'États membres de l'Agence spatiale européenne, le Gouvernement du Japon, le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération relative à la Station spatiale internationale civile, fait à Washington D.C. le 29 janvier 1998' (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 1218/1, pp. 37-41) et l'avis 50.858/4 donné le 6 février 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 26 avril 2012 'portant assentiment à la Convention sur la protection du patrimoine culture subaquatique, adoptée le 2 novembre 2001 et faite à Paris le 6 novembre 2001' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 554, p. 7).

² Voir l'avis 54.691/VR donné le 22 janvier 2014 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention établissant l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, faite à Stockholm le 27 février 1995, telle qu'amendée le 24 janvier 2006' (Observation 3) (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1102/1, pp. 9-14).

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 209.

⁴ Voir l'avis 54.691/VR précité (note de bas de page 5).

les formalités requises par leur législation nationale en ce qui concerne lesdits amendements. Ceux-ci deviennent ainsi juridiquement contraignants pour tous les États membres ».

En vertu de cette disposition, les modifications à la Convention auxquelles deux tiers de tous les États parties ont donné leur assentiment « deviennent [...] juridiquement contraignantes pour tous les États membres », y compris ceux qui n'y auraient pas assenti.

En donnant son assentiment à une telle disposition, le législateur communautaire accepte que des modifications auxquelles il n'a pas porté assentiment puissent lier la Communauté française. Dans cette mesure, il porte assentiment aux amendements futurs qui seraient apportés à la Convention dans le respect de la procédure qu'elle prescrit.

Dans l'avis 52.721/VR donné le 11 février 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juillet 2013 'portant assentiment à l'Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Iraq, d'autre part, fait à Bruxelles le 11 mai 2012', la section de législation a observé ce qui suit à propos d'une disposition de l'accord susceptible d'être comprise comme confiant à un « Conseil de coopération le pouvoir de décider lui-même de l'élargissement du champ d'application de la coopération telle qu'existante » :

« Certes, ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a déjà souligné par le passé, il n'est pas impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures d'un traité international, pour autant que certaines conditions soient remplies. Comme l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État l'a notamment observé à l'occasion du traité de Lisbonne :

'Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs à des organes européens pour modifier un certain nombre de dispositions, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment ⁵. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité ne change rien à cette constatation ⁶.

Tant la Cour de cassation ⁷ que la section de législation du Conseil d'État ⁸ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner

⁵ Note de bas de page 1 de l'avis 52.721/VR : Note de bas de page 57 de l'avis cité : Voir les textes applicables sous le n° 23 [...].

⁶ Note de bas de page 2 de l'avis 52.721/VR : Note de bas de page 58 de l'avis cité : La plupart des « clauses-passerelle » prévoient que les décisions sont prises à l'unanimité. Tel n'est toutefois pas le cas des décisions envisagées par les articles 98, 107, paragraphe 2, c), 129, paragraphe 3, 281, deuxième alinéa, et 300, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁷ Note de bas de page 3 de l'avis 52.721/VR : Note de bas de page 59 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.

⁸ Note de bas de page 4 de l'avis 52.721/VR : Note de bas de page 60 de l'avis cité : Voir notamment l'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 I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998' (*Doc. parl.*, Sénat,

leur assentiment préalable à un traité ou à une modification 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 que les Chambres législatives et, le cas échéant, les Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures modifications⁹ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications¹⁰.

Les termes 'élargissement du champ d'application de la coopération', figurant à l'article 119, paragraphe 2, deuxième phrase, de l'accord, manquent toutefois de la précision suffisante pour permettre de considérer la disposition comme admissible au regard des principes pré-rappelés.

Dès lors, si cette seconde lecture correspond à la volonté des parties à l'accord, les Chambres législatives ne peuvent être invitées à donner leur assentiment à l'article 119, paragraphe 2, deuxième phrase, de cet accord dans la mesure où il constituerait un assentiment préalable à d'éventuels amendements qui lui seraient ultérieurement apportés par le Conseil de coopération »¹¹.

L'article XIV de la Convention permet de modifier celle-ci sans aucune limite. Il apparaît dès lors que le Parlement de la Communauté française n'est pas à même de connaître les limites des futures modifications, si bien que les conditions ne sont pas réunies.

Il s'ensuit que le Parlement de la Communauté française ne peut être invité à donner son assentiment à l'article XIV de la Convention dans la mesure où il constituerait un assentiment préalable à d'éventuels amendements qui lui seraient ultérieurement apportés par une majorité des deux tiers des États parties¹².

2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; l'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. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10) ; l'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).

⁹ *Note de bas de page 5 de l'avis 52.721/VR : Note de bas de page 61 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.*

¹⁰ *Note de bas de page 6 de l'avis 52.721/VR : Avis 44.028/AG donné le 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', observation 28, pp. 355 et 356 (*Doc. parl.*, Sénat, n° 568/1, pp. 334-371) ; voir également l'avis 51.151/VR donné le 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012' (*Doc. parl.*, Sénat, session 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 38 à 42), sous « Observations générales », le point 1.2.*

¹¹ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2037/1, pp. 77-80.

¹² Voir dans le même sens l'avis 54.691/4 précité et l'avis 56.825/3 donné le 16 décembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 26 juin 2015 'houdende instemming met het verdrag tot oprichting van het Internationaal Instituut voor Democratie en Verkiezingsondersteuning, en de slotakte, gedaan te Stockholm op 27 februari 1995, zoals gewijzigd op 24 januari 2006' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 320/1, pp. 27-73). La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans l'avis 56.732/4 donné le 12 novembre 2014 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'portant

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Il y a lieu d'écrire « Article unique »¹³.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

assentiment à la Convention établissant l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale', faite à Stockholm le 27 février 1995, telle que modifiée le 24 janvier 2006'.

¹³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 51.