CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.812/4
du 19 septembre 2016

sur

un avant-projet de décret conjoint de la Région wallonne, de la Communauté française et de la Commission communautaire française 'relatif à la coopération au développement'

‡LW-CAJQIDHBJ-FJIBCUQ‡

Le 14 juillet 2016, 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, prorogé jusqu'au 30 septembre 2016 (*), sur un avant-projet de décret conjoint de la Région wallonne, de la Communauté française et de la Commission communautaire française 'relatif à la coopération au développement'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 septembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 septembre 2016.

*

(*) Par courriel du 19 juillet 2016.

‡LW-CAJQIDHBJ-FJIBCUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES [1]

1. Il ne saurait être exclu que la politique de coopération au développement que l'avant-projet de décret à l'examen se propose d'encadrer se traduise sur le terrain, et à l'initiative des Gouvernements et Collège concernés, par des accords de coopération au développement qui pourront être qualifiés de véritables traités internationaux. Ils en présentent, en effet, généralement les caractéristiques : d'une part, les formalités qui entourent leur conclusion ne laissent aucun doute quant à la volonté de leurs auteurs de les considérer comme des traités internationaux ; d'autre part, ces accords ont un contenu obligatoire – en s'efforçant de coopérer, les parties assument une 'obligation de comportement' – et déterminable, la détermination dépendant dans une large mesure de la conclusion d'arrangements particuliers qui complètent et assurent l'exécution de la convention générale de coopération [2].

Or, en ce qui concerne la coopération internationale des communautés et régions, l'article 167, § 3, de la Constitution prévoit que ce sont les gouvernements de communauté et de région qui concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement, ces traités n'ayant d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement.

Par conséquent, le principe de la séparation des pouvoirs serait méconnu si, par l'adoption d'un décret, le pouvoir législatif se donnait pour objet de contenir les prérogatives du Gouvernement dans des limites fixées à l'avance. En la matière, comme cela vient d'être énoncé, le rôle constitutionnel du Parlement se limite à donner ou à refuser de donner assentiment aux traités que le Gouvernement a conclus.

Au regard de ces principes, les articles 15 et 16 de l'avant-projet ne sauraient être admis puisque l'article 15 impose, en fonction des critères qu'il détermine, l'établissement « d'une liste commune de maximum 12 pays partenaires prioritaires » et l'article 16 prévoit que « la coopération bilatérale directe se concentre sur un nombre

[1] Voir l'avis 51.798/2/V donné le 5 septembre 2012 sur l'avant-projet devenu la loi du 19 mars 2013 'relative à la Coopération au développement', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2465/1, pp. 51-55.

[2] Sur la nature des accords bilatéraux de coopération au développement, voir Ph. GAUTIER, La pratique belge relative aux accords bilatéraux de coopération au développement, *R.B.D.I.* 1986/1, pp. 234 à 272.

‡LW-CAJQIDHBJ-FJIBCUQ‡

maximum de trois secteurs de coopération et maximum deux thèmes transversaux par pays partenaire ».

2. En outre, force est de constater que le texte soumis à la section de législation du Conseil d'État est conçu et rédigé en des termes qui manquent parfois du minimum de la clarté, de la précision et de la rigueur que requiert un décret.

À cet égard, de très nombreuses dispositions – et en particulier celles qui figurent aux articles 2 à 8, 17, §§ 2 et 3, 18, § 1er, et 22 – sont libellées, non pas sous la forme de véritables règles de droit, mais plutôt comme de simples déclarations d'intention dont on ne décèle pas quelle est ou pourrait être la portée juridique exacte, à défaut de les énoncer en termes de droits et d'obligations.

De telles déclarations d'intention devraient plutôt faire l'objet d'une résolution adoptée par les assemblées législatives concernées par le décret conjoint à l'examen, résolution dont le caractère non-contraignant serait d'ailleurs plus en phase avec les principes rappelés à l'observation qui précède.

3. La section de législation observe également que l'avant-projet est particulièrement défectueux quant au régime juridique des interventions financières qu'il prévoit. Il en va ainsi spécialement des articles 11, § 2, 19, 20, § 1er, 21 et 24 qui ne disent mot des divers aspects du régime juridique qu'ils envisagent.

Il ne satisfait pas aux exigences de légalité sur la base desquelles un régime organique de subvention pourrait voir le jour.

Il y a encore lieu de noter que les habilitations que l'avant-projet envisage de donner au Gouvernement sont excessivement larges, ce qui contribue à rendre sa normativité difficilement identifiable et renforce le constat que, eu égard à son contenu réel, le texte en projet devrait prendre la forme d'une résolution.

4. En conclusion, le texte en projet doit être fondamentalement revu.

Vu l'importance des observations qui ont été formulées, il ne sera pas examiné plus avant.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

‡LW-CAJQIDHBJ-FJIBCUQ‡