



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.930/VR/V
du 22 septembre 2016

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant
assentiment à l'accord de Paris, adopté à Paris, le
12 décembre 2015'

Le 25 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ^(*), et prorogé de plein droit jusqu'au 23 septembre 2016 ^(**), sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de Paris, adopté à Paris, le 12 décembre 2015'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies des vacations le 13 septembre 2016. Les chambres étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Kristin BAMS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 septembre 2016.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^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.

^(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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. L'avant-projet de décret de la Région wallonne soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'Accord de Paris, adopté à Paris, le 12 décembre 2015, lors de la vingt et unième Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

Selon la note au Gouvernement relative à l'adoption de l'avant-projet à l'examen en première lecture :

« L'accord de Paris est un traité mixte relevant des compétences de l'État fédéral et des trois régions. Lors de sa réunion du 11 février 2016, le Groupe de Travail « traités mixtes » (GTTM), organe consultatif de la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (CIPE), a confirmé le caractère mixte (État fédéral/Régions) de l'accord. Toutes les entités concernées doivent donc avoir préalablement porté assentiment à l'accord pour que la Belgique puisse le ratifier ».

Le dossier ne fait pas état de ce que le caractère mixte de l'Accord de Paris s'étendrait aux compétences que la Constitution et les lois spéciales et ordinaire de réformes institutionnelles attribuent aux communautés.

Or, l'Accord de Paris contient des dispositions relatives, notamment, à l'échange des expériences et des enseignements, y compris pour ce qui est des connaissances scientifiques (article 7, § 7, a)), à l'amélioration des connaissances scientifiques sur le climat, y compris la recherche, d'une manière qui soutienne les services climatiques et appuie la prise de décision (article 7, § 7, c)), à la mise en place de collaborations en matière de recherche-développement (article 10, § 5) et à l'éducation (articles 11, § 1^{er}, et 12) ¹.

¹ Comparez avec les articles 4, § 1^{er}, spécialement g), h) et i), et 6 de la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, et ses annexes I et II, faites à New York, le 9 mai 1992, à laquelle la Communauté germanophone a donné assentiment par décret du 15 juin 1994, la Communauté française par décret du 27 mars 1995 (concernant les compétences de la Communauté française en lien avec la Convention-cadre, voir : *doc. parl.*, Parl. Com. fr., 1994-1995, n° 209/1, p. 3, et la Communauté flamande par décret du 19 avril 1995 ; voir également l'avis 47.098/VR donné le 13 octobre 2009 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 2 juillet 2010 'houdende instemming met het Protocol van wijzigingen bij het Verdrag betreffende de Internationale Hydrografische Organisatie, aangenomen in Monaco op 14 april 2005', décret portant sur des matières communautaires et régionales, *doc. parl.*, VI. Parl., 2009-2010, n° 366/1, pp. 25-26, avis rappelé dans l'avis 50.880/4 donné le 6 février 2012 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française à la Région wallonne, au Protocole modifiant la Convention relative à l'Organisation Hydrographique Internationale, adopté à Monaco, le

Dans la mesure où ces dispositions de l'Accord touchent à des matières qui relèvent des compétences des communautés en matière d'enseignement et de recherche scientifique, l'Accord doit également être soumis à l'assentiment des Parlements de Communauté².

2. L'article 23 de l'Accord prévoit :

« Les dispositions de l'article 16 de la Convention relatives à l'adoption et à l'amendement d'annexes de la Convention s'appliquent *mutatis mutandis* au présent Accord ».

L'article 16 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée à New York le 9 mai 1992, auquel renvoie l'article 23 de l'Accord³, consacre une procédure simplifiée pour l'adoption et l'entrée en vigueur des annexes à la Convention ainsi que des amendements à ces annexes.

En vertu de cette procédure simplifiée, s'agissant de l'adoption et de l'entrée en vigueur de ces annexes ou amendements, les Parties disposent d'un délai de six mois, à compter de la date de la communication par le Dépositaire de l'adoption d'une annexe ou d'un amendement, pour communiquer à celui-ci une notification de non-acceptation de l'annexe ou de l'amendement. À défaut d'une telle notification, l'annexe ou l'amendement entrera en vigueur à l'égard de la partie concernée au terme des six mois considérés.

Aux fins de concilier cette procédure d'adoption et d'entrée en vigueur simplifiée avec le prescrit des articles 167, § 3, de la Constitution et 16, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il convient de prévoir un mécanisme interne de procédure d'assentiment accéléré.

À cet égard, l'auteur de l'avant-projet pourra s'inspirer, moyennant les adaptations nécessaires, de la procédure mise en place par les articles 2 et 3 du décret du 12 mars 2015 'portant assentiment au Protocole sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique signé à Nagoya, le 29 octobre 2010, ainsi qu'à son annexe'⁴.

14 avril 2005'. Le caractère mixte autorité fédérale/régions/communautés de ce protocole a, du reste, été confirmé par le Groupe de travail Traités mixtes, *doc. parl.*, Chambre, n° 54-1039/001, p. 13.

² L'assentiment de toutes les assemblées parlementaires concernées constitue un préalable à la ratification de l'Accord par la Belgique. L'article 12 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 'entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' dispose en effet que : « Dès que toutes les Assemblées parlementaires concernées auront donné leur assentiment, le Ministre des Affaires étrangères fera établir l'instrument de ratification ou d'adhésion de la Belgique et le soumettra à la signature du Roi. C'est également le Ministre des Affaires étrangères qui fait établir et transmettre à qui il appartient les notifications relatives à l'accomplissement des formalités internes ».

³ Voir l'article 1^{er}, a), de l'Accord.

⁴ Voir l'avis 56.802/4 de la section de législation donné le 10 décembre 2014 sur l'avant-projet devenu le décret du 12 mars 2015 précité, *doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 118/1, p. 37 : la section de législation n'a fait

Le décret en projet sera revu à la lumière de cette observation.

3. La procédure décrite au point précédent 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 les annexes et amendements concernés au *Moniteur belge* pour que ceux-ci 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, la disposition constitutionnelle précitée 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* ⁵.

Les annexes et amendements futurs ici concernés devront par conséquent être publiés au *Moniteur belge*. Il en va bien évidemment de même de l'Accord auquel il est envisagé de donner assentiment et de ses annexes. Rien ne s'oppose toutefois à ce que l'autorité fédérale, par exemple, s'en charge ⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

aucune observation sur le mécanisme envisagé par la Région wallonne. Ce mécanisme faisait suite à l'avis 54.064/VR donné par la section de législation le 8 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 18 mai 2015 'portant assentiment au Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, et à l'annexe, faits à Nagoya le 29 octobre 2010', *doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2014-2015, n° 57/1.

⁵ Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, *J.T.*, 1982, pp. 565 à 567, note J. VERHOEVEN.

⁶ Voir, en un sens similaire, l'avis 59.335/4 donné le 25 mai 2016 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à la Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et coopération en matière de pollution par les hydrocarbures, faite à Londres le 30 novembre 1990 et au Protocole de 2000 sur la préparation, la lutte et la coopération contre les événements de pollution par les substances nocives et potentiellement dangereuses, fait à Londres le 15 mars 2000'.