



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.984/2
du 6 mars 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon et relatif à l'octroi de subventions aux opérateurs de formation en alternance'

Le 13 février 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Éducation de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon et relatif à l'octroi de subventions aux opérateurs de formation en alternance'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 mars 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mars 2017.

*

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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Les avis et accord cités aux alinéas 4 à 6 du préambule concernent les formalités préalables qui ont été accomplies pour le chapitre I^{er} du projet.

Concernant le chapitre 2, il ressort de l'alinéa 8 du préambule ce qui suit :

« les formalités substantielles préalables de consultation des organes consultatifs ont été accomplies, en ce qui concerne les dispositions relatives à l'octroi d'incitants financiers aux opérateurs de formation dans le cadre du projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution de l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française »¹.

Pour la Communauté française, il n'apparaît pas que les formalités préalables ont été accomplies quant aux dispositions formant le chapitre II du projet.

Par conséquent, l'alinéa 8 du préambule sera omis, les formalités obligatoires doivent être accomplies et les alinéas 4 à 6 du préambule seront complétés.

2. En application de l'article 4, alinéa 2, 1°, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', chaque ministre doit établir, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

Depuis le 1^{er} janvier 2017², il s'agit d'une formalité obligatoire³.

¹ À ce sujet, il est renvoyé aux projets qui ont donné lieu aux avis 59.830/2-2V et 59.959/2-2V, donnés le 29 août 2016, respectivement sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution de l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française' et sur un projet d'arrêté du Collège de la Commission communautaire française 'portant exécution de l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française'.

² En application de l'article 12 du décret du 7 janvier 2016.

³ Voir l'avis 58.206/4 donné le 14 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 215/1, pp. 15-23).

Il appartient dès lors à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de celle-ci et d'en faire mention au préambule.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Sur le chapitre 1^{er} (dispositions relatives à la dénonciation de l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et [le] Gouvernement wallon) (articles 2, 3 et 9, *partim*, du projet)

Les articles 2, 3 et 9, *partim*, du projet ont une portée identique aux articles 2 à 4 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon', qui a fait l'objet de l'avis 59.829/AG donné le 8 septembre 2016 par le Conseil d'État.

Par conséquent, les observations formulées par la section de législation dans cet avis 59.829/AG s'appliquent *mutatis mutandis* au chapitre 1^{er} du projet à l'examen⁴. Cet avis est joint au présent avis.

B. Sur le chapitre 2 (dispositions relatives à l'octroi d'incitants financiers aux opérateurs de formation en alternance) (considérants 9 à 14, articles 4 à 6, 8 et 9, *partim*)

Les considérants 9 à 14 du préambule et les articles 4 à 6, 8 et 9, *partim*, du projet sont rédigés de la même manière que les considérants 12 à 17 et les articles 4 à 6, 8 et 9, *partim*, du projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon et relatif à l'octroi de subventions aux opérateurs de formation en alternance' qui a fait l'objet de l'avis 60.749/2 donné le 23 janvier 2017 par le Conseil d'État.

Par conséquent, les observations formulées par la section de législation dans cet avis 60.749/2 sous le titre « Examen du Chapitre II du projet » s'appliquent *mutatis mutandis* au chapitre 2 du projet examiné à l'exception de celles relatives à l'article 7. Cet avis est joint au présent avis.

⁴ Voir également les articles 2, 3 et 9, *partim*, du projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon et relatif à l'octroi de subventions aux opérateurs de formation en alternance', qui a donné lieu à l'avis 60.749/2 donné le 23 janvier 2017.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

S'agissant de la Communauté française, l'article 1^{er} du projet n'a pas lieu d'être. Il sera omis⁵⁻⁶.

Article 7

1. L'article 7 du projet tend à abroger un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 mars 1999 'relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance'.

Bien que l'alinéa 2 du préambule ne le cite pas, on peut considérer qu'un fondement juridique peut être trouvé dans l'article 17 de l'accord de coopération-cadre, lequel sera donc mentionné à l'alinéa 2 du préambule.

2. En outre, le préambule sera utilement complété par un visa relatif à l'arrêté abrogé par l'article 7 du projet⁷.

Article 10

Dans l'article 10 du projet, il y a lieu de remplacer les mots « Le ministre qui a l'Éducation » par les mots « Le ministre qui a l'Enseignement en alternance ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT

⁵ Voir, dans le même sens, l'avis 57.810/2 donné le 8 juillet 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2015 'relatif au contrat d'alternance'.

⁶ La même observation est formulée dans mon rapport sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant exécution de l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française' (numéro de rôle 60.947/2, fixé à la même séance).

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, recommandation n° 19, c).



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.829/AG
du 8 septembre 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'dénonçant
l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de
formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le
18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté
française et l[e] Gouvernement wallon'

Le 15 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 31 août 2016 ^(*) et prorogé jusqu'au 15 septembre 2016 ^(**), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et l[e] Gouvernement wallon'.

Le projet a été examiné par l'assemblée générale le 8 septembre 2016. L'assemblée générale était composée de Yves KREINS, premier président du Conseil d'État, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Michel TISON et Marianne DONY, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier en chef f.f. et Hélène LEROUXEL, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Brecht STEEN, premier auditeur et Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 septembre 2016.

*

^(*) Cette prorogation 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.

^(**) 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.

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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

LA PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement wallon à l'examen tend par son article 2 à dénoncer l'accord de coopération 'relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance', conclu à Namur le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon, avec effet, aux termes de l'article 4, au 31 août 2016. L'article 18 de cet accord de coopération prévoit la possibilité qu'il fasse l'objet d'une dénonciation « par une des parties contractantes ». L'article 19 règle les effets de pareille dénonciation pour le Conseil consultatif de la formation en alternance et pour l'agrément de l'association sans but lucratif dont il est question à l'article 13 du même accord.

L'article 3 du projet d'arrêté précise que les modalités transitoires de cette dénonciation « s'appliquent conformément à l'article 21 [lire : 17] de l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française ».

OBSERVATION GÉNÉRALE

2. Compte tenu notamment du fait que l'accord de coopération dont la dénonciation est envisagée a fait l'objet de décrets d'assentiment¹, la question se pose de savoir selon quelle procédure et par quelle(s) autorité(s) la dénonciation doit éventuellement intervenir.

3. L'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui permet aux niveaux de pouvoir de la Belgique fédérale de recourir à la figure des accords de coopération pouvant « porte[r] notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun »² et qui organise certains éléments des conditions

¹ Décret de la Communauté française du 15 mars 1999 'portant approbation de l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur le 18 juin 1998, entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement de la Région wallonne' et décret de la Région wallonne du 17 mars 1999 'portant approbation de l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998, entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon'.

² Article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

de leur adoption ³, est muet quant aux conditions dans lesquels des accords de coopération peuvent faire l'objet d'une résiliation unilatérale.

C'est sur la base d'un examen de la nature des accords de coopération, des conditions de leur adoption et des effets des actes législatifs d'assentiment qui les concernent, lorsqu'ils sont requis, qu'il convient d'analyser de quelle manière doit ou doivent intervenir l'acte ou les actes ayant pour objet de faire cesser unilatéralement leur maintien en vigueur. La question n'est ici examinée qu'à l'égard des accords de coopération qui ont été conclus par les gouvernements respectifs ⁴ des niveaux de pouvoir concernés ⁵ et qui ont fait l'objet d'un acte législatif d'assentiment.

4. L'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose ce qui suit :

« Les accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente. 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. Les accords qui portent sur les matières réglées par la loi, ainsi que les accords qui pourraient grever l'État ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par la loi ».

³ Voir spécialement l'alinéa 2 de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁴ Il est admis que la notion d'« autorité compétente », habilitée par l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, première phrase, à conclure un accord de coopération peut également être l'assemblée législative concernée lorsque la matière réglée relève de ses prérogatives ou des compétences du pouvoir législatif (avis 48.754/AG/2 et 48.755/AG/2 donné le 15 décembre 2010 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur des avant-projets devenus le décret de la Communauté française du 17 mars 2011 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne', le décret de la Région wallonne du 31 mars 2011 portant le même intitulé et le décret de la Région wallonne du 31 mars 2011 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2010-2011, n° 163/1).

⁵ Compte tenu de ce que la dénonciation faisant l'objet du projet émane du Gouvernement wallon, il sera principalement question dans la suite du présent avis de « décrets » d'assentiment portant sur des accords de coopération conclus par le Gouvernement wallon et de dénonciation unilatérale émanant des autorités compétentes de la Région wallonne, ce qui vaut aussi, *mutatis mutandis*, pour les lois, décrets et ordonnances d'assentiment aux accords de coopération conclus par le Gouvernement fédéral, les autres gouvernements communautaires et régionaux, le Collège réuni de la Commission communautaire commune et le Collège de la Commission communautaire française et pour l'éventuelle dénonciation unilatérale de ces accords qui émanerait des autorités compétentes de ces niveaux de pouvoir (cf. l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980, rendu applicable aux niveaux de pouvoir concernés par l'article 55bis de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone', l'article 4, 1°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' et du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', et les articles 42, alinéa 1^{er}, et 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises').

Il ressort de ce texte que, lorsqu'un accord de coopération a été conclu par le Gouvernement régional, il doit, en un second temps, être soumis à l'assentiment du législateur décrétal lorsqu'il porte sur les matières réglées par décret ou qu'il pourrait grever la Région ou lier des Belges individuellement. L'accord de coopération « n'a d'effet » qu'après avoir reçu cet assentiment.

5. Il est généralement admis, en vertu du principe des parallélisme des formes, que

« l'autorité compétente pour adopter une décision [...] est aussi, en l'absence de disposition contraire, celle qui est compétente pour mettre fin, avec ou sans effet rétroactif selon le cas, aux effets de cette décision, et que, pour ce faire, elle doit respecter une procédure analogue à celle qui a été suivie pour l'adopter »⁶.

Ce principe vaut tant lorsqu'un acte à portée individuelle est en cause que lorsqu'il s'agit d'un acte à portée normative⁷.

6. Il ne peut cependant trouver sa pleine application en l'espèce à l'égard des accords de coopération proprement dits : pareils actes sont en effet conclus par plusieurs parties, alors que, par nature, la dénonciation unilatérale n'émane que de l'une d'entre elles.

S'agissant de la dénonciation unilatérale d'un accord de coopération expressément prévue par celui-ci⁸, le parallélisme doit s'opérer avec la manifestation unilatérale de volonté de chaque partie de se lier initialement par l'accord de coopération qui a été conclu entre elles.

Il peut en être déduit que, lorsque, comme c'est le plus souvent le cas, c'est un gouvernement qui a conclu pareil accord de coopération, c'est à lui en tout cas qu'il revient, le cas échéant, de prendre l'initiative de le dénoncer.

7. Il convient à présent d'examiner si pareille dénonciation qui, comme en l'espèce, émane du Gouvernement, suffit à rendre cet acte parfait sur le plan juridique.

Il doit être tenu compte à cet égard de la portée et des effets qui s'attachent au décret d'assentiment d'un accord de coopération.

⁶ C.E. (assemblée générale de la section du contentieux administratif), 31 mars 2009, n° 192.102, *Bequet*.

⁷ En ce sens, l'avis 52.324/AG/4 et 52.325/AG/4 donné les 8 et 14 janvier 2013 sur des avant-projets devenus le décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant' et le décret du 27 février 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant', observation n° 9, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 1024/1, p. 8.

⁸ Le présent avis ne porte pas sur la question de savoir s'il est admissible de procéder à une dénonciation unilatérale pour une partie à un accord de coopération ne prévoyant pas de clause permettant une telle dénonciation.

La procédure de conclusion des accords de coopération par les titulaires du pouvoir exécutif des niveaux de pouvoir concernés présente quelques analogies avec celle applicable à la conclusion des traités internationaux. Ainsi, ce sont précisément les titulaires du pouvoir exécutif qui, en ce cas, négocient et concluent l'acte et celui-ci, à l'occasion de l'assentiment parlementaire, ne peut être modifié par le législateur.

D'importantes différences doivent toutefois être mentionnées.

La première tient au fait que, s'agissant des traités internationaux, ce pouvoir est réservé à l'exécutif⁹. Il résulte en effet de l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution que

« § 2. Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées au § 3. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des représentants.

§ 3. Les Gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121 concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement »¹⁰.

En revanche, l'article 92bis, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 confie le pouvoir de négocier et de conclure un accord de coopération à l'« autorité compétente », laquelle n'est pas nécessairement le gouvernement concerné¹¹.

Plus fondamentalement, les effets de la seule conclusion d'un accord de coopération et d'un traité, ne peuvent être considérés comme étant analogues.

En droit international, il résulte de l'article 11 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 'sur le droit des traités' que

« [L]e consentement d'un État à être lié par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu ».

S'agissant par exemple de la ratification, M. Bossuyt et J. Wouters exposent ce qui suit :

« Overeenkomstig art. 14, § 1, [van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht], wordt de instemming van een Staat door een verdrag gebonden te worden, tot uiting gebracht door bekrachtiging (ratificatie, *ratification*) in dezelfde hypothesen, *mutatis mutandis*, als de ondertekening, waaraan de hypothese waarin 'de

⁹ En ce sens, notamment l'avis 57.003/AG donné le 24 mars 2015 sur une proposition de loi 'modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la déclaration de loyauté, par laquelle le candidat à la nationalité belge déclare en particulier renier la charia, qu'elle qu'en soit la version ou la lecture', observation n° 4.2. (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-0757/002, p. 10).

¹⁰ Voir aussi le paragraphe 4 de cette disposition constitutionnelle concernant les traités dits mixtes, mis en œuvre par l'article 92bis, § 4ter, de la loi spéciale du 8 août 1980 et par 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'.

¹¹ Voir le paragraphe 3, plus haut.

vertegenwoordiger van [de] Staat het verdrag onder voorbehoud van bekrachtiging heeft ondertekend', wordt toegevoegd.

Bekrachtiging is de volkenrechtelijke handeling volgend op de ondertekening, waardoor het hoogste staatsgezag (meestal het Staatshoofd), dat de grondwettelijke bevoegdheid tot het sluiten van verdragen bezit, het verdrag, dat door zijn gevolmachtigden werd uitgewerkt, bevestigt, ermee instemt dat het definitief bindend wordt en er zich plechtig toe verbindt het namens de Staat na te leven. Bekrachtiging is derhalve de plechtige rechtshandeling waardoor een Staat de wil uitdrukt om op het internationale vlak door een verdrag gebonden te zijn »¹².

Comme il été rappelé plus haut, les autorités belges pouvant lier l'État, une région ou une communauté sont respectivement le Roi, les gouvernements communautaires et régionaux, ainsi que le Collège de la Commission communautaire française.

Le traité est donc parfait dès que l'autorité compétente, à savoir, en Belgique, le Roi ou les gouvernements communautaires et régionaux ou le Collège de la Commission communautaire française selon les cas, ont marqué selon les formes requises leur consentement à lier sur le plan international le niveau de pouvoir concerné dont ils constituent l'organe. Toujours sur le plan international, aucun autre acte émanant d'une autorité interne n'est nécessaire pour engager ce niveau de pouvoir.

L'assentiment parlementaire, que prévoient les deuxièmes phrases respectives de l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution, est une exigence relevant du seul ordre juridique interne et est destiné à permettre l'entrée en vigueur du traité dans l'ordre juridique interne : il n'y « ont d'effet » qu'après avoir reçu l'assentiment.

M. Bossuyt et J. Wouters précisent sur ce point que,

« In vele landen, waaronder België, hebben verdragen (zoals bepaald in artikel 167 G.W.) slechts uitwerking in de interne rechtsorde wanneer de parlementaire instemming hiertoe werd verkregen. Dit is geen volkenrechtelijke, maar een nationaal *grondwettelijke vereiste* »¹³.

¹² M. BOSSUYT et J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, p. 56.

¹³ M. BOSSUYT et J. WOUTERS, *op. cit.*, p. 58.

L'éventuelle absence d'assentiment parlementaire, son éventuel retrait ou son éventuelle abrogation sont donc sans effet sur le plan international *quant à la force obligatoire du traité à l'égard de l'entité qui l'a conclu*. C'est alors la responsabilité internationale de la Belgique qui pourrait être mise en cause si le traité pour lequel le Roi ou un gouvernement s'est engagé, est privé d'effet dans l'ordre juridique interne en raison d'un défaut d'assentiment¹⁴. Il résulte en effet de l'article 27 du Traité de Vienne du 23 mai 1969 qu'

« [u]ne partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. Cette règle est sans préjudice de l'article 46 »¹⁵.

À l'inverse, un assentiment parlementaire ne contraint pas le Roi ou les gouvernements à engager la Belgique sur le plan international sur le traité en cause¹⁶.

La participation des parlements à la procédure applicable aux accords de coopération conclus par leurs exécutifs se développe dans un contexte juridique différent.

En l'absence de décret d'assentiment, un accord de coopération conclu par des gouvernements ne peut en effet produire aucun effet.

Le commentaire de l'article 14 du projet devenu l'article 15 de la loi spéciale du 8 août 1988 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', qui a inséré l'article 92*bis* dans la loi spéciale du 8 août 1980, modifié depuis, indique en effet que

« [l]es mécanismes de coopération [ainsi instaurés] prennent la forme d'accords de coopération qui ne peuvent être *exécutaires* qu'après avoir été approuvés par une loi ou un décret selon le cas. Lorsque leur objet est de nature administrative ou réglementaire, ils ne doivent pas être approuvés par une loi ou un décret »¹⁷.

Ce commentaire porte notamment sur la disposition alors en projet, tel qu'il a été adopté, de l'article 92*bis*, dont l'alinéa 2 portait le texte suivant :

« Les accords de coopération sont négociés et conclus par l'autorité compétente. Le cas échéant, ils n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés, selon le cas, par la loi ou le décret ».

¹⁴ Pareille hypothèse se présente en pratique très rarement lorsque l'engagement du niveau de pouvoir concerné est opéré par le mode de la ratification, le Roi ou les gouvernements prenant généralement la précaution d'attendre l'assentiment parlementaire avant d'y procéder.

¹⁵ L'article 46 du Traité de Vienne dispose ce qui suit :

« 1. Le fait que le consentement d'un État à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet État comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale.

2. Une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout État se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi ».

¹⁶ Conclusions du Procureur général W.J. Ganshof van der Meersch précédant l'arrêt *Le Ski* du 27 mai 1971 de la Cour de cassation, *Pas.*, 1971, I, p. 894.

¹⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 516/1, p. 30 (italiques ajoutés).

Il fallait en déduire déjà, d'une part, que c'est en raison de ce que l'accord de coopération peut contenir des normes se situant au niveau de ce qui doit relever du pouvoir législatif que l'intervention de celui-ci est requis, contrairement aux hypothèses où l'on se trouve au niveau administratif ou réglementaire, et, d'autre part, qu'un accord de coopération ne pourrait être exécuté avant son assentiment parlementaire.

Cette manière de concevoir la relation entre l'exécutif et le législatif a été clarifiée et renforcée lors de la modification apportée à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 par l'article 61, § 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État', qui a remplacé la seconde phrase de cette disposition par le texte suivant, toujours en vigueur :

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

Lors de la discussion parlementaire sur le projet devenu la loi spéciale du 16 juillet 1993, l'échange suivant est intervenu :

« L'intervenant demande par ailleurs ce qu'il arriverait si l'un des Conseils [devenus Parlements ultérieurement] concernés devait refuser de donner son assentiment.

Un membre répond que le texte proposé est clair : dans ce cas, il n'y a pas d'accord [...] »¹⁸.

La prise d'effet d'un accord de coopération, tant dans la sphère concernant la relation du niveau de pouvoir concerné avec les autres parties contractantes que dans celle de son ordre juridique propre, est donc subordonnée à l'assentiment législatif à son égard, qui doit émaner de toutes ces parties.

Ainsi que la section de législation l'a déjà relevé,

« À peine de priver, sans justification perceptible, l'article 92*bis* d'une part importante de sa portée, il faut admettre que la force obligatoire de la loi ou du décret d'approbation d'un accord de coopération s'étend à celui-ci [...] »¹⁹.

On est donc loin de la conception qui prévaut quant à la portée à donner à une loi, un décret ou une ordonnance d'assentiment à un traité, les effets de celui-ci étant indépendants, dans les relations entre ses parties contractantes, de ceux de l'acte législatif

¹⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/5, p. 265.

¹⁹ Avis 19.366/9*bis*, 19.367/9*bis* et 19.390/9*bis* donné le 6 novembre 1989 sur des avant-projets devenus notamment le décret de la Communauté française du 22 décembre 1989 'portant approbation de l'accord instituant les Comités subrégionaux de l'Emploi et de la Formation, conclu à Bruxelles le 24 novembre 1989, entre l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1989-1990, n° 97/1, p. 10.

d'assentiment²⁰ ; ceci ne signifie bien entendu pas que le législateur d'un niveau de pouvoir ne serait pas tenu de respecter l'accord de coopération auquel il a donné son assentiment, ce en veillant à régler son activité législative dans le respect des dispositions de cet accord, conformément au principe « *pacta sunt servanda* »²¹.

Compte tenu de la portée législative qui s'attache ainsi aux accords de coopération approuvés par une loi, un décret ou une ordonnance, il a logiquement été admis déjà par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État qu'un accord de coopération pouvait modifier directement une loi, un décret ou une ordonnance, un cas de figure analogue ne pouvant se concevoir pour un traité : selon son avis 52.324/AG/4 et 52.325/AG/4 précité,

« [à] cet égard, [...] les accords de coopération contenant des modifications formelles de normes législatives doivent précisément, en vertu de l'article 92bis, § 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 »²².

8. Il résulte de ce qui précède que, compte tenu de la nature et des conséquences juridiques d'un décret d'assentiment, la simple dénonciation unilatérale d'un accord de coopération ayant fait l'objet de pareil décret, si elle doit émaner de l'organe, en l'espèce le Gouvernement, qui en a été un des signataires, ne suffit pas à rendre cette dénonciation parfaite du point de vue des prérogatives qui ont dû être exercées par le législateur à l'occasion de l'assentiment initial, condition de sa validité.

En conclusion, de même qu'en vertu de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, un accord de coopération qui porte sur les matières réglées par décret ou qui pourrait grever la Région ou lier des Belges individuellement, n'a d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret, de même l'acte de dénonciation de pareil accord, arrêté par le Gouvernement, doit être soumis à l'approbation du Parlement. Il pourrait également être envisagé qu'un décret habilite le Gouvernement à procéder à la dénonciation.

²⁰ Le Conseil d'État a déjà constaté « une différence importante entre l'assentiment à un traité international et celui donné à un accord de coopération : tandis que le premier n'a pas pour effet de changer la nature des normes approuvées, le second a pour conséquence de donner force de loi, de décret ou d'ordonnance, selon le cas, à toutes les dispositions de l'accord » (avis 34.403/2 donné le 26 février 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne 17 juillet 2003 'portant assentiment à l'avenant du 4 juin 2003 modifiant l'accord de coopération conclu le 20 février 1995 par la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française et la Région wallonne relatif à la Formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises et la tutelle de l'Institut de Formation permanente pour les Classes moyennes et les petites et moyennes entreprises', observation générale n° 1.2, note 11, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 523/1, p. 45).

²¹ Avis 52.324/AG/4 et 52.325/AG/4 précité, observation n° 8, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 1024/1, pp. 7 et 8.

²² Avis 52.324/AG/4 et 52.325/AG/4 précité, observation n° 9, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 1024/1, p. 8.

9. Sous cette réserve, l'avant-projet d'arrêté à l'examen n'appelle pas d'observation.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Yves KREINS



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.749/2
du 23 janvier 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon et relatif à l'octroi de subventions aux opérateurs de formation en alternance'

Le 23 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon et relatif à l'octroi de subventions aux opérateurs de formation en alternance'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 janvier 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 janvier 2017.

*

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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

RECEVABILITÉ DU CHAPITRE I^{ER} DU PROJET

Concernant les articles 2, 3 et 9, *partim*, du projet, il est renvoyé à l'avis 60.431/2 donné le 5 décembre 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon et relatif à l'octroi de subventions aux opérateurs de formation en alternance', dans lequel la section de législation a fait observer ce qui suit :

« [...] Dans la mesure où la présente demande d'avis porte sur les articles 2 et 3 du projet et sur l'article 10 en tant qu'il concerne ces articles 2 et 3, qui correspondent au projet ayant fait l'objet de l'avis 59.829/AG du 8 septembre 2016, le Conseil d'État a épuisé sa saisine et la demande d'avis est irrecevable en tant qu'elle porte sur ces dispositions [...] » ¹.

La même observation vaut en l'espèce pour les articles 2, 3 et 9, *partim*, du projet.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ressort de l'alinéa 11 du préambule que

« les formalités substantielles préalables de consultation des organes consultatifs ont été accomplies, en ce qui concerne les dispositions relatives à l'octroi d'incitants financiers aux opérateurs de formation dans le cadre du projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution de l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française » ².

¹ Voir l'avis 59.829/AG donné le 8 septembre 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon'.

² Voir l'avis 59.830/2-2V donné le 29 août 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution de l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française'.

Par conséquent, l'alinéa 11 du préambule sera omis et le préambule sera complété pour mentionner ces formalités obligatoires ³.

EXAMEN DU CHAPITRE II DU PROJET

Articles 4 à 6

1. Concernant les articles 4 à 6 du projet, qui sont relatifs à l'octroi d'incitants financiers aux opérateurs de formation en alternance, l'alinéa 2 du préambule mentionne, au titre de fondement juridique, l'article 15, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre 'relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles, le 24 octobre 2008, entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française' (ci-après : l'accord de coopération-cadre), qui dispose comme suit :

« Outre les subventions et dotations octroyées par la Communauté française, les CEFA reçoivent une subvention annuelle dont le montant, les conditions d'octroi et les modalités de liquidation sont déterminés conjointement par le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon ».

Or, il faut constater qu'à ce jour la section de législation n'est pas saisie d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté conjoint ayant cet objet et émanant du Gouvernement de la Communauté française.

C'est dès lors sous la réserve qu'un tel texte soit adopté conjointement que le projet à l'examen pourra produire ses effets ⁴.

2. Concernant la mise en œuvre de ce fondement juridique, il y a lieu de renvoyer à l'avis 59.830/2-2V donné le 29 août 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant exécution de l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française', dans lequel la section de législation faisait déjà observer ce qui suit :

« Aucune disposition de l'accord de coopération n'habilite la Région wallonne, la Communauté française et la Commission communautaire française à régler par arrêtés concomitants à contenu identique le financement des opérateurs de formations, définis par l'article 2, 4°, des arrêtés en projet comme étant les centres d'éducation et de formation en alternance (CEFA) et les instituts de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (IFAPME).

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, recommandations n^{os} 33 et 34.

⁴ Cependant, un tel projet d'arrêté existe. À ce sujet, il est renvoyé à l'avis 60.558/2 donné le 5 décembre 2016 sur projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'dénonçant l'accord de coopération relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance, conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon et relatif à l'octroi de subventions aux opérateurs de formation en alternance'.

Il est vrai que l'article 15, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre prévoit un régime de subventions mais, d'une part, il est limité quant à ses destinataires aux centres d'éducation et de formation en alternance (CEFA) et, d'autre part, seuls les Gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne sont habilités à en établir les conditions d'octroi et les modalités de liquidation, et non la Commission communautaire française. Le chapitre 3 doit être omis ».

Les critiques relatives au fait qu'il n'existe pas de disposition dans l'accord de coopération-cadre permettant de financer tous les opérateurs de formations, tels qu'ils sont définis par l'article 2, 4°, de cet accord, et que le seul fondement juridique invoqué, en l'occurrence l'article 15, alinéa 1^{er}, de celui-ci, ne permet que de financer les CEFA, doivent être réitérées en l'espèce puisque le texte en projet a vocation à financer l'IFAPME (article 4, 4°, b), du projet).

Enfin, l'article 5 de l'accord de coopération 'relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance', conclu à Namur, le 18 juin 1998 entre le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement wallon, qui est visé à l'alinéa 1^{er} du préambule, ne peut servir de fondement juridique au chapitre II du projet puisque cet accord est dénoncé en application du chapitre I^{er} de celui-ci.

En conclusion, il n'existe pas de fondement juridique suffisant pour les articles 4 à 6 du projet de telle manière que ces dispositions doivent être omises. Par voie de conséquence, l'article 9, *partim*, du projet sera omis en ce qui concerne la rétroactivité prévue pour les articles 4 à 6 du projet au 1^{er} septembre 2016.

3. Une modification de l'accord de coopération-cadre pourrait constituer une autre solution afin d'assurer un fondement juridique suffisant aux dispositions en projet.

Articles 7 et 8

1. L'article 7 du projet tend à abroger un arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 1999 'relatif à l'organisation d'une filière de formation qualifiante en alternance' et l'article 8 du projet prévoit une disposition transitoire consécutive à cette abrogation.

Bien que l'alinéa 2 du préambule ne le cite pas, on peut considérer qu'un fondement juridique peut être trouvé dans l'article 17 de l'accord de coopération-cadre.

2. En outre, le préambule sera utilement complété par un visa relatif à l'arrêté abrogé par l'article 7 du projet ⁵.

3. Concernant l'article 8, alinéa 2, qui renvoie à l'article 6 (lire : 5), il y a lieu de l'omettre en raison des observations formulées quant aux articles 4 à 6.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, recommandation n° 19, c).

4. Quant à la rétroactivité prévue au 1^{er} septembre 2016 pour les articles 7 et 8 du projet (article 9, *partim*, du projet), celle-ci doit être réexaminée au regard des observations formulées quant aux articles 4 à 6 du projet. Il en va de même des considérants 14 à 19 du préambule.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT