



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 62.891/4
du 26 février 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux, faite à Bruxelles le 20 janvier 2015'

Le 26 janvier 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux, faite à Bruxelles le 20 janvier 2015'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 février 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO, conseiller d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 février 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de décret a pour objet de donner l'assentiment de la Région wallonne à la Convention entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas 'concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux', faite à Bruxelles le 20 janvier 2015 (article unique).

Le traité à soumettre à l'assentiment du Parlement (ci-après : le traité) règle l'institution, la composition, les compétences et le fonctionnement de l'Assemblée interparlementaire Benelux, qui devient le nouvel organe parlementaire consultatif du Benelux. Le traité se substitue à la Convention du 5 novembre 1955 'instituant un Conseil interparlementaire consultatif de Benelux'.

COMPÉTENCE

Le traité a été examiné par le groupe de travail Traités mixtes, qui a estimé à juste titre qu'il s'agit d'un traité mixte, auquel tant l'autorité fédérale que les communautés et les régions doivent donner leur assentiment. En effet, les matières que peut traiter l'Assemblée interparlementaire Benelux (article 3 du traité) concernent tant les compétences de l'autorité fédérale que celles des communautés et des régions. Au demeurant, l'article 2 du traité prévoit désormais, de manière expresse, que des membres belges choisis et désignés par les parlements des communautés et des régions font aussi partie de cette assemblée.

EXAMEN DU TRAITÉ

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2, paragraphe 2, a), du traité prévoit, pour la représentation de la Belgique auprès de l'Assemblée interparlementaire Benelux, vingt-et-un membres « choisis et

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

désignés par le Parlement fédéral et les parlements de communauté et de région du Royaume de Belgique ». Le traité reste cependant muet sur la répartition de ces vingt-et-un membres entre ces parlements.

L'article 92bis, § 4bis, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose, en ce qui concerne la représentation belge auprès de l'Assemblée interparlementaire Benelux, que l'autorité fédérale et les communautés et régions devront conclure un accord de coopération. Les membres précités étant choisis et désignés par les différents parlements, de sorte qu'il s'agit de l'exercice des prérogatives des parlements concernés, l'accord de coopération doit adopter la forme d'un accord de coopération interparlementaire.

Dans son avis n^{os} 48.754/AG/2-48.755/AG/2¹, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a formulé les observations suivantes concernant la conclusion d'accords de coopération interparlementaires :

« 7.2. Réexaminant cette question, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État considère, même s'il est souhaitable, dans un souci de sécurité juridique et pour prévenir toute controverse, que le législateur spécial complète l'article 92bis de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 en donnant expressément aux assemblées parlementaires le pouvoir de conclure entre elles des accords de coopération et en définisse le régime juridique², que la notion d' 'autorité compétente' habilitée selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, première phrase, de cette disposition à négocier et à conclure les accords de coopération est suffisamment générale pour y inclure les Parlements concernés³. Tel est tout spécialement le cas

¹ Avis n^{os} 48.754/AG/2-48.755/AG/2 donné le 15 décembre 2010 sur des avant-projets devenus respectivement 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', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2010-2011, n° 163/1, pp. 26-27 et aux décrets 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' et '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. wall., 2010-2011, n° 347/1, pp. 19-20.

² *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Voir la proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative institutions bruxelloises', *Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 52-1263/1, spécialement son article 2, 1°, ses développements et le commentaire de l'article 2, 1° ; cette disposition proposée tend à compléter l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 par un alinéa 3 nouveau aux termes duquel « Les accords visés à l'alinéa 1^{er} qui portent sur des matières relevant de la compétence des Chambres législatives fédérales et des Parlements de Communauté et de Région, sont conclus par les assemblées concernées. Les accords sont négociés, au nom des assemblées concernées, par leurs présidents respectifs ». L'avis n° 44.784/AG donné le 1^{er} juillet 2008 sur cette proposition de loi par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n'a soulevé aucune objection à cette possibilité de conclusion d'accords de coopération entre assemblées pour ce qui concerne leurs prérogatives propres (*ibid.*, n° 52-1263/2).

³ *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : En ce sens, outre la doctrine citée dans l'avis n° 44.028/AG précité : J. POIRIER, « Le droit public belge survivra-t-il à sa contractualisation ? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *Rev. Dr. ULB*, 33-2006, p. 269.

lorsque la matière relève directement, comme en l'espèce, des prérogatives du pouvoir législatif.

7.3. Il appartient à chaque Parlement d'organiser, chacun pour ce qui le concerne, les modalités de conclusion de pareil accord ».

Il appartient au Parlement de veiller à la conclusion de cet accord de coopération ⁴.

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

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

La formule de présentation du projet de décret est erronée ⁵.

⁴ Voir l'avis n° 57.083/VR donné le 24 mars 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2015 'houdende instemming met het Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblée, ondertekend te Brussel op 20 januari 2015', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 361/1, pp. 19 à 24, l'avis n° 59.406/4 donné le 8 juin 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 19 septembre 2016 'portant assentiment à la Convention concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux, faite à Bruxelles le 20 janvier 2015', *Doc. parl.*, Parl. Comm. Germ., 2015-2016, n° 133/1, pp. 7 à 9, l'avis n° 59.517/4 donné le 8 juin 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 décembre 2016 'portant assentiment à : la Convention concernant l'Assemblée interparlementaire Benelux, faite à Bruxelles le 20 janvier 2015', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-396/1, pp. 6 à 8 et l'avis n° 62.404/4 donné le 4 décembre 2017 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la convention entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas concernant l'Assemblée Interparlementaire Benelux, faite à Bruxelles, 20 janvier 2015', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 2863/1, pp. 12 à 15.

⁵ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-1-10-2. Voir l'avis n° 50.326/4 donné le 10 octobre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 19 avril 2012 'portant assentiment à l'Accord, modifiant, pour la deuxième fois, l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, et à l'Acte final, faits à Ouagadougou, le 22 juin 2010', *Doc. parl.*, Parl., Comm. fr., 2011-2012, n° 346/1, pp. 16 à 20, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50326.pdf>, l'avis n° 58.278/4 donné le 14 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 10 décembre 2015 'portant assentiment à l'accord de coopération du 17 décembre 2014 conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune modifiant l'accord de coopération du 9 décembre 2011 conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 213/1, pp. 8 à 12 et l'avis n° 62.598/4 donné le 27 décembre 2017 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord établissant la Fondation internationale UE-ALC, signé à Saint-Domingue, le 25 octobre 2016', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2017-2018, n° 1005/1, pp. 6 à 8, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62598.pdf>.

En outre, les mots « Parlement wallon » y seront remplacés par le mot « Parlement »⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Charles-Henri VAN HOVE

Jacques JAUMOTTE

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formules F 4-1-10-2 et F 6. Voir dans le même sens l'avis n° 62.598/4 précité.