CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.013/4
du 15 janvier 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée), signée à Strasbourg, le 1er mars 2017'

‡LW-BFBTOCDAA-GFABDQW‡

Le 17 décembre 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 du Conseil de l'Europe sur la coproduction cinématographique (révisée), signée à Strasbourg, le 1er mars 2017'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 janvier 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 janvier 2019.

*

‡LW-BFBTOCDAA-GFABDQW‡

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

OBSERVATION PRÉALABLE

La Convention à laquelle il est envisagé de donner assentiment n'a pas été signée à Strasbourg le 1er mars 2017, mais « faite à Rotterdam le 30 janvier 2017 » et ce, en deux versions authentiques, respectivement en anglais et en français [1].

L'intitulé de l'avant-projet de décret et son article unique seront revus en conséquence.

EXAMEN DE L'ACCORD

Dans son avis n° 63.030/VR donné en chambres réunies le 23 mars 2018 sur un avant-projet devenu le décret de l'Autorité flamande du 29 juin 2018 [2], la section de législation a formulé l'observation suivante :

(traduction)

> « 6. Selon l'article 10 de la Convention, un équilibre général doit être maintenu dans les échanges cinématographiques entre les parties, en ce qui concerne tant le montant total des investissements que les participations artistiques et techniques aux œuvres cinématographiques tournées en coproduction. Une partie qui constate un déficit dans ses rapports de coproduction avec une ou plusieurs autres parties peut subordonner l'octroi de son accord à une prochaine coproduction au rétablissement de l'équilibre de ses relations cinématographiques avec cette ou ces parties.
>
> L'équilibre général précité semble devoir s'apprécier au niveau de la partie contractante, en d'autres termes au niveau de la Belgique toute entière. Si une communauté ou une région souhaite invoquer cette disposition, il y aura par conséquent lieu de tenir compte de la production cinématographique belge dans son ensemble ».

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

[1] Voir en ce sens l'avis n° 63.030/VR-3-4 donné le 23 mars 2018 sur un avant-projet devenu le décret de l'Autorité flamande du 29 juin 2018 'houdende instemming met het verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien), opgemaakt te Rotterdam op 30 januari 2017' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-2018, n° 1586/1, pp. 19 à 26 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63030.pdf).

[2] *Ibidem*.

‡LW-BFBTOCDAA-GFABDQW‡

Cette observation demeure d'actualité.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. L'article 17 de la Convention à laquelle il est envisagé de donner assentiment met en œuvre une procédure de modification des annexes de ladite Convention qui peut aboutir à ce que la Belgique soit liée par ces modifications sans que les assemblées législatives y aient donné leur assentiment.

Bien qu'il résulte de l'article 167, § 3, de la Constitution que le Parlement wallon doit également donner son assentiment aux modifications apportées à un traité, rien ne s'oppose à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement [3].

Dans l'avis n[os] 37.954-37.970-37.977-37.978/AG [4], l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a formulé, à propos de la problématique de l'assentiment anticipé aux traités et à leurs amendements, l'observation suivante :

> « Tant la Cour de cassation [5] que la section de législation du Conseil d'État [6] admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement 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 notamment que les Chambres législatives et, le

[3] Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées d'un traité : D. VAN EECKHOUTTE et T. LOOSE, « Wijziging zkt. Instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen », *TvW*, 2007, pp. 3 à 27.

[4] Avis n[os] 37.954-37.970-37.977-37.978/AG donné le 15 février 2005 sur :
– un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome, le 29 octobre 2004' (37.954/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37954.pdf) ;
– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM, 2004-2005, n° B-30/1, p. 25 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37970.pdf) ;
– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-128/1, p. 25 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37977.pdf) ;
– un avant-projet de loi 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1091/1, p. 539 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37978.pdf).

[5] *Note de bas de page n° 35 de l'avis cité* : Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, p. 779 ; *J.T*, 1982, 565, et la note J. Verhoeven ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

[6] *Note de bas de page n° 36 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur un 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, 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).

‡LW-BFBTOCDAA-GFABDQW‡

cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements [7] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements ».

Dans son avis n° 63.030/VR déjà cité, la section de législation n'a pas émis d'objection quant au recours au mécanisme d'assentiment anticipé en l'espèce.

2. Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est qu'il soit donné assentiment préalable aux amendements aux annexes à la Convention qui seront adoptés en application de l'article 17 de celle-ci, il y a lieu de compléter l'avant-projet par une disposition en ce sens.

Par ailleurs, afin de permettre au Parlement de notifier en temps utile au Gouvernement qu'il n'approuve pas une modification donnée de l'une des annexes de la Convention, il y a également lieu de compléter l'avant-projet par une disposition obligeant le Gouvernement à communiquer au Parlement, dans un délai déterminé, les modifications des annexes qui seront décidées conformément à l'article 17 de la Convention [8].

3. Enfin, l'assentiment anticipé aux modifications des annexes de la Convention n'emporte pas de dérogation à l'obligation de les publier au *Moniteur belge* pour qu'elles puissent produire leurs effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

L'article 190 de la Constitution dispose que seul le législateur est compétent pour déterminer la forme dans laquelle les lois et règlements doivent être publiés pour acquérir un caractère obligatoire. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet jugé que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au *Moniteur belge*.

Ce n'est que si l'accord avait lui-même déterminé le mode de publication de ces modifications ou si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire, que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

[7] *Note de bas de page n° 37 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

[8] Voir par exemple le décret de l'Autorité flamande du 29 juin 2018, dont l'article 3 répond à ce double objectif.

‡LW-BFBTOCDAA-GFABDQW‡

Par conséquent, dans l'état actuel de la législation, il s'impose de publier au *Moniteur belge* les dispositions modificatives ultérieures des annexes de l'accord [9].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[9] En ce sens, voir l'avis n° 63.030/VR déjà cité.

‡LW-BFBTOCDAA-GFABDQW‡