



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.755/2/V
du 26 juillet 2023

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant
assentiment à la Convention portant création de l’Organisation
internationale pour les aides à la navigation maritime, faite à
Paris le 27 janvier 2021’

Le 2 juin 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Climat, de l'Énergie, de la Mobilité et des Infrastructures de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à la Convention portant création de l'Organisation internationale pour les aides à la navigation maritime, faite à Paris le 27 janvier 2021'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 26 juillet 2023. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juillet 2023.

*

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

Dans son avis 72.782/VR donné le 17 février 2023 sur un avant-projet devenu un projet de décret de la Région flamande portant assentiment à la même convention que celle à laquelle l'avant-projet à l'examen envisage de donner l'assentiment, la section de législation a formulé l'observation suivante :

[Traduction]

« 4.1. L'article 15 de la Convention prévoit deux procédures d'amendement simplifié de la Convention.

L'article 15, paragraphe 5, dispose que les amendements entrent en vigueur pour tous les États membres six mois après la réception par le depositaire des notifications écrites par lesquelles deux tiers des États membres expriment leur acceptation, sauf pour l'État membre ayant, préalablement à l'entrée en vigueur desdits amendements, notifié au depositaire que les amendements n'entrent en vigueur pour cet État membre qu'après la notification ultérieure par laquelle il exprime son acceptation. Par dérogation à cette disposition, l'article 15, paragraphe 6, dispose que l'Assemblée générale peut décider par consensus qu'un amendement entre en vigueur pour tous les États membres six mois après la réception par le depositaire des notifications écrites par lesquelles deux tiers des États membres expriment leur acceptation.

4.2. Les deux dispositions précitées prévoient donc des procédures d'amendement de la Convention susceptibles d'avoir pour effet que la Belgique se retrouve liée sur le plan international à la suite de ces amendements sans que les assemblées législatives aient donné leur assentiment à cet égard. L'avant-projet de décret soumis pour avis ne fait toutefois pas mention de l'assentiment préalable à pareils amendements. Au demeurant, pareil assentiment préalable est uniquement envisageable moyennant le respect de certaines conditions. C'est ainsi que, dans un avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG¹, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a considéré ce qui suit :

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

¹ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Avis 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' (n° 37.954/AG), (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64) ;

– 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' (n° 37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réun. Comm. comm. comm., 2004-2005, n° B-30/1, p. 25) ;

– 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' (n° 37.977/AG) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-128/1, p. 25) ;

– 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).

‘Tant la Cour de cassation ² que la section de législation du Conseil d'État ³ 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 cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements ⁴ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements’.

Compte tenu du caractère ouvert et indéterminé du champ d'application de l'article 15, paragraphes 5 et 6, de la Convention, le Parlement flamand est dans l'impossibilité de connaître les limites d'éventuels amendements ultérieurs de la Convention et donc de leur porter assentiment. Par conséquent, les amendements qui seraient apportés en application de l'article 15, §§ 5 et 6, ne produiront leurs effets dans l'ordre juridique belge qu'après avoir reçu l'assentiment de tous les parlements compétents, conformément à l'article 167, §§ 2 et 3, de la Constitution » ⁵.

Cette observation vaut également, *mutatis mutandis*, pour l'avant-projet de décret examiné.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

² Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : Note de bas de page n° 35 de l'avis cité : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417 ; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. VERHOEVEN ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

³ Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Note de bas de page n° 36 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 33.510/3 donné le 28 mai 2002 sur l'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^{re} et II], faites à Aarhus le 25 juin 1998’ (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; avis 35.792/2/V donné le 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) ; avis 36.170/1 donné le 11 décembre 2003 sur l'avant-projet devenu la loi [du 22 mai 2005] ‘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°[3]-957/1[, p. 27]).

⁴ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : Note de bas de page n° 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités à la note précédente.

⁵ Avis 72.782/VR donné le 17 février 2023 sur un avant-projet devenu un projet de décret de la Région flamande ‘tot instemming met het verdrag inzake de Internationale Organisatie voor Maritieme Navigatie Ondersteunende Dienstverlening en de bijlage, gedaan te Parijs op 27 januari 2021’, observation formulée sous l'article 15 (*Doc. parl.*, Vl. Parl., 2022-2023, n° 1695/1, pp. 19 à 21).