

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.033/VR
DU 17 AVRIL 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre et chambres réunies, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et des Affaires européennes, le 5 mars 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi « portant assentiment à l'Accord multilatéral entre la Communauté européenne et ses États membres, la République d'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, la République de Bulgarie, la République de Croatie, la République d'Islande, la République du Monténégro, le Royaume de Norvège, la Roumanie, la République de Serbie, et la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo sur la création d'un espace aérien commun européen, fait à Luxembourg le 9 juin 2006 », après avoir examiné l'affaire en ses séances des 28 mars (quatrième chambre) et 17 avril 2012 (chambres réunies), a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat 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 85*bis*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 loi a pour objet de donner assentiment à l'Accord multilatéral entre la Communauté européenne et ses États membres, la République d'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, la République de Bulgarie, la République de Croatie, la République d'Islande, la République du Monténégro, le Royaume de Norvège, la Roumanie, la République de Serbie et la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) sur la création d'un espace aérien commun européen, fait à Luxembourg le 9 juin 2006 (ci-après dénommé « l'Accord multilatéral »).

L'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de ce traité dispose que :

« Le présent accord a pour objet la création d'un espace aérien commun européen, ci-après dénommé « EACE ». L'EACE est fondé sur le libre accès au marché, la liberté d'établissement, des conditions de concurrence équitables et des règles communes, notamment dans les domaines de la sécurité, de la sûreté, de la gestion du trafic aérien, de l'environnement et en matière sociale. (...) ».

La création de l'EACE permet aux Parties associées et Partie associée additionnelle ou MINUK, telles que définies à l'article 2, paragraphe 1^{er}, b), et c), de l'Accord multilatéral, de faire bénéficier leurs ressortissants, en matière de transports aériens, de libertés économiques similaires à celles reconnues aux ressortissants des pays membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen. Ces mêmes Parties associées et Partie associée additionnelle s'engagent, pour leur part, à appliquer, en matière de transport aérien, la réglementation européenne, telle qu'elle est détaillée aux annexes I (en matière d'accès au marché, de gestion du trafic aérien, de sécurité aérienne, de sûreté aérienne, d'environnement, d'aspects sociaux et de protection des consommateurs) et III (en matière d'aides d'État), de l'Accord multilatéral.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

Les questions traitées par l'Accord multilatéral auquel l'avant-projet vise à porter assentiment relèvent principalement des compétences de l'État fédéral en matière de police générale et de réglementation relative aux communications et aux transports, de

prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport, ainsi qu'en matière d'organisation et de mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics (article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

Ces questions relèvent toutefois également des compétences des régions, principalement en matière d'équipement et d'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National (article 6, § 1^{er}, X, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980). Le point E de l'annexe I du traité concerne, en outre, la protection de l'environnement et plus précisément la limitation des nuisances sonores ; cette matière ressort de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En ce qu'il vise à reconnaître aux ressortissants des Parties associées et Partie associée additionnelle, des droits et libertés économiques similaires à ceux dont bénéficient les ressortissants des États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, l'Accord multilatéral concerne au premier chef, pour son application, les autorités responsables de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National et des aéroports régionaux.

Dès lors, il doit être qualifié de traité mixte au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution et doit être soumis à l'assentiment des parlements régionaux ¹.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Une loi du 30 juillet 2010, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011 ², a inséré dans la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' des dispositions relatives à l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable.

Le législateur a défini l'« évaluation d'incidence » comme étant « l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable, c'est-à-dire la méthode permettant

¹ À l'instar de l'Accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part, fait à Bruxelles le 25 avril 2007 et à Washington le 30 avril 2007, lequel fait l'objet d'un avant-projet de loi d'assentiment sur lequel un avis 51.034/4 a été donné le 28 mars 2012, et de divers accords maritimes bilatéraux, dont notamment l'Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République populaire de Chine, d'autre part, relatif aux transports maritimes, signé à Bruxelles le 6 décembre 2002, auquel il a été porté assentiment par une ordonnance du 20 juillet 2005, une loi du 30 janvier 2007, un décret (Région flamande) du 6 juillet 2007, et un décret (Région wallonne) du 20 septembre 2007 (avis 38.257/4, 40.588/4, 41.531/3 et 42.856/4).

² Selon son article 4, la loi du 30 juillet 2010 'modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable en ce qui concerne l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable' « entre en vigueur le premier jour du douzième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge ». Cette publication étant intervenue le 14 octobre 2010, il en résulte que la loi du 30 juillet 2010 est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2011.

d'étudier les éventuels effets sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que les effets sur les recettes et les dépenses de l'État, à court, à moyen et à long terme, en Belgique et à l'étranger, d'une politique proposée avant que la décision finale ne soit prise »³.

Le système suivant a été mis en place :

1° en principe, tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté royal et tout projet de décision soumis à l'approbation du Conseil des ministres doivent donner lieu à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence⁴ ; les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres⁵, qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, n'a pas été pris ;

2° lorsqu'il apparaît, au terme de l'examen préalable, qu'une évaluation d'incidence est requise, il doit alors être procédé à cette évaluation⁶ ;

3° le respect de la procédure ainsi prescrite conditionne, selon le cas, le dépôt du projet de loi devant les Chambres législatives, l'adoption du projet d'arrêté royal ou l'approbation du projet de décision par le Conseil des ministres⁷.

En l'espèce, aucun des documents transmis au Conseil d'État ne permet d'établir que la procédure décrite ci-avant a été suivie, plus spécialement l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence.

Il revient au demandeur d'avis de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

³ Article 2, 9°, de la loi du 5 mai 1997.

⁴ Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997. L'article 19/1, § 2, de la loi du 5 mai 1997 charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de cet examen préalable. À ce jour, aucun arrêté ayant un pareil objet n'a été publié au *Moniteur belge*.

⁵ Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997.

⁶ Article 19/2 de la loi du 5 mai 1997. Cette disposition charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de l'évaluation d'incidence. À ce jour, aucun arrêté ayant un pareil objet n'a été publié au *Moniteur belge*.

⁷ Article 19/3 de la loi du 5 mai 1997.

La quatrième chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	S. BODART,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Messieurs	P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, S. BODART, J. VELAERS, M. TISON, S. VAN DROOGHENBROECK,	président de chambre, président, président de chambre, conseillers d'État, assesseurs de la section de législation,
Mesdames	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS.	greffiers.

Les rapports ont été présentés par Monsieur Y. CHAUFFOUREAUX et Madame A. SOMERS, auditeurs.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LEMMENS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.033/VR
VAN 17 APRIL 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer en verenigde kamers, op 5 maart 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Europese Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet “houdende instemming met de Multilaterale Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, de Republiek Albanië, Bosnië en Herzegovina, de Republiek Bulgarije, de Republiek Kroatië, de Republiek IJsland, de Republiek Montenegro, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Servië, Roemenië en de Missie van de Verenigde Naties voor interimbestuur in Kosovo (UNMIK) betreffende de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte, gedaan te Luxemburg op 9 juni 2006”, heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 28 maart (vierde kamer) en 17 april 2012 (verenigde kamers), op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen aan de Multilaterale Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, de Republiek Albanië, Bosnië en Herzegovina, de Republiek Bulgarije, de Republiek Kroatië, de Republiek IJsland, de Republiek Montenegro, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Servië, Roemenië en de Missie van de Verenigde Naties voor interimbestuur in Kosovo (UNMIK) betreffende de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte, gedaan te Luxemburg op 9 juni 2006 (hierna de “Multilaterale Overeenkomst” genoemd).

Artikel 1, lid 1, van dit verdrag bepaalt het volgende:

“Het doel van deze Overeenkomst is de totstandbrenging van een Europese Gemeenschappelijke Luchtvaartruimte, hierna ‘de ECAA’ genoemd. De ECAA is gebaseerd op vrije markttoegang, vrijheid van vestiging, gelijke concurrentievoorwaarden en gemeenschappelijke regels, inclusief gemeenschappelijke regels op het gebied van veiligheid, beveiliging, luchtverkeersbeheer, sociale aspecten en milieu. (...)”.

Door de oprichting van de ECAA kunnen de geassocieerde partijen en de UNMIK eveneens een geassocieerde partij, zoals ze worden gedefinieerd in artikel 2, lid 1, b), en c), van de Multilaterale Overeenkomst, hun onderdanen inzake luchtvervoer dezelfde economische vrijheden bieden als de vrijheden die toegekend zijn aan de onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en van de Europese Economische Ruimte. Hunnerzijds verbinden diezelfde geassocieerde partijen en UNMIK zich ertoe de Europese regelgeving inzake luchtvervoer toe te passen zoals die is uiteengezet in de bijlagen I (inzake markttoegang, luchtverkeersbeheer, veiligheid van de luchtvaart, beveiliging van de luchtvaart, milieu, sociale aspecten en consumentenbescherming) en III (inzake staatssteun) van de Multilaterale Overeenkomst.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN HET VOORONTWERP

De aangelegenheden die behandeld worden in de Multilaterale Overeenkomst waaraan het voorontwerp instemming beoogt te verlenen, vallen hoofdzakelijk onder de bevoegdheden van de federale Staat inzake de algemene politie over en de reglementering van het verkeer en het vervoer, inzake de technische voorschriften betreffende verkeers- en vervoermiddelen, en inzake de organisatie en uitwerking van de luchtverkeersveiligheid op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden (artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

Deze aangelegenheden behoren echter eveneens tot de bevoegdheden van de gewesten, vooral tot de bevoegdheden inzake de uitrusting en de uitbating van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal (artikel 6, § 1, X, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Punt E van bijlage I van de overeenkomst betreft daarenboven de milieubescherming en meer bepaald de beperking van de geluidsoverlast; voor deze aangelegenheid zijn de gewesten bevoegd krachtens artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Doordat de Multilaterale Overeenkomst de onderdanen van de geassocieerde partijen en de UNMIK soortgelijke economische rechten en vrijheden wil toekennen als die welke gelden voor de onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en van de Europese Economische Ruimte, is de toepassing ervan in de eerste plaats een zaak voor de overheden die bevoegd zijn voor de exploitatie van de luchthaven van Brussel-Nationaal en van de regionale luchthavens.

De overeenkomst moet dan ook worden aangemerkt als gemengd verdrag in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet en moet ter instemming worden voorgelegd aan de gewestparlementen¹.

¹ Zoals de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika, anderzijds, gedaan te Brussel op 25 april 2007 en te Washington op 30 april 2007, die aanleiding heeft gegeven tot een voorontwerp van instemmingwet waarover op 28 maart 2012 advies 51.034/4 is gegeven, alsmede verscheidene bilaterale scheepvaartovereenkomsten, waaronder met name de Overeenkomst inzake zeevervoer tussen de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten, enerzijds, en de Regering van de Volksrepubliek China, anderzijds, gedaan te Brussel op 6 december 2002, waaraan instemming is verleend bij een ordonnantie van 20 juli 2005, bij een wet van 30 januari 2007, bij een decreet van 6 juli 2007 (Vlaams Gewest) en bij een decreet van 20 september 2007 (Waals Gewest) (adviezen 38.257/4, 40.588/4, 41.531/3 en 42.856/4).

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Bij een wet van 30 juli 2010, die op 1 oktober 2011 in werking is getreden², zijn in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling bepalingen betreffende de effectbeoordeling op het stuk van de duurzame ontwikkeling ingevoegd.

De wetgever heeft de “effectbeoordeling” gedefinieerd als “duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling, zijnde de methode voor het bestuderen van mogelijke sociale, economische en leefmilieueffecten, alsmede de effecten op de inkomsten en de uitgaven van de Staat, van een voorgesteld beleid op korte, middellange en lange termijn in en buiten België vooraleer de uiteindelijke beslissing wordt genomen”³.

In dat kader is de volgende regeling ingevoerd:

1° in principe moet elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd aanleiding geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren⁴; de enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad⁵, welk besluit bij de huidige stand van de teksten die in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is;

2° wanneer uit het voorafgaand onderzoek blijkt dat een effectbeoordeling vereist is, dient de voormelde beoordeling te worden uitgevoerd⁶;

² Volgens artikel 4 van de wet van 30 juli 2010 ‘tot invoering van een duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ “treedt (deze wet) in werking op de eerste dag van de twaalfde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*”. Doordat de wet van 30 juli 2010 is bekendgemaakt op 14 oktober 2010, volgt daaruit dat deze wet in werking is getreden op 1 oktober 2011.

³ Artikel 2, 9°, van de wet van 5 mei 1997.

⁴ Artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997. Bij artikel 19/1, § 2, van de wet van 5 mei 1997 wordt de Koning ermee belast dat voorafgaand onderzoek te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is nog geen besluit met een dergelijk onderwerp in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

⁵ Artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997.

⁶ Artikel 19/2 van de wet van 5 mei 1997. Bij deze bepaling wordt de Koning ermee belast de effectbeoordeling te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is geen besluit met een dergelijk onderwerp in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

3° de naleving van de aldus voorgeschreven procedure is een voorwaarde, naargelang het geval, voor het indienen van een wetsontwerp bij de Wetgevende Kamers, voor het uitvaardigen van een koninklijk besluit of voor het goedkeuren van een voorstel van beslissing door de Ministerraad⁷.

In casu kan uit geen enkel stuk dat aan de Raad van State overgezonden is, opgemaakt worden of de hierboven beschreven procedure gevolgd is, meer in het bijzonder of vooraf onderzocht is of het noodzakelijk is een effectbeoordeling uit te voeren.

De adviesaanvrager dient erop toe te zien dat dit voorafgaand vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

⁷ Artikel 19/3 van de wet van 5 mei 1997.

De vierde kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	S. BODART,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer S. BODART.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

De verenigde kamers waren samengesteld uit:

de Heren	P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, S. BODART, J. VELAERS, M. TISON, S. VAN DROOGHENBROECK,	kamervoorzitter, voorzitter, kamervoorzitter, staatsraden, assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS.	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de Heer Y. CHAUFFOUREAUX en Mevr. A. SOMERS, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer S. BODART.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LEMMENS