

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.749/2/V
DU 13 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget et des Relations extérieures, le 18 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance « portant assentiment à l'Accord sur le transport aérien entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part, signé à Washington le 30 avril 2007, et au Protocole modifiant l'accord sur le transport aérien entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part, signé à Bruxelles le 24 juin 2010 », a donné l'avis suivant :

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Conformément à l'article 6, § 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale', l'avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord sur le transport aérien entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part, signé à Washington le 30 avril 2007, et au Protocole modifiant l'accord sur le transport aérien entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part, signé à Bruxelles le 24 juin 2010', doit être soumis à l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il résulte de la lettre de demande d'avis adressée au Premier Président du Conseil d'État que l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale a été demandé le 29 juin 2012 mais ne figure pas dans les documents joints à la demande d'avis.

Au cas où l'avis amènerait l'auteur de l'avant-projet à amender celui-ci, la section de législation du Conseil d'État devrait être à nouveau saisie de l'avant-projet amendé.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. Selon l'exposé des motifs ¹ :

« Les négociations entre les deux Parties ont été officiellement lancées à la faveur du sommet UE-US tenu à Washington le 25 juin 2003.

Le 2 mars 2007, un accord a été trouvé, à l'issue de onze réunions de travail et de deux sessions de négociation.

Le Conseil a marqué, le 22 mars 2007, un accord politique sur le texte.

À cette occasion, des États membres ont obtenu que la date d'application provisoire de l'accord soit reportée du 28 octobre 2007, comme initialement prévu, au 30 mars 2008.

¹ Exposé des motifs : « Le déroulement des négociations ».

L'accord sur le transport aérien entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis d'Amérique, d'autre part (ci-après : l'Accord), a été signé le 30 avril 2007 lors du sommet UE-US ».

Il s'agit de la mise en œuvre de l'article 25 du traité auquel l'avant-projet porte assentiment.

Dans l'avis 45.971/3 donné le 24 février 2009 sur un avant projet devenu le décret (flamand) du 30 avril 2009 portant assentiment au même accord², la section de législation a formulé l'observation suivante :

(Traduction)

« En vertu de l'article 25, 1), de l'Accord, les parties conviennent d'appliquer l'Accord à partir du 30 mars 2008, 'dans l'attente de l'entrée en vigueur'. Il s'agit par conséquent d'une application provisoire en attendant l'entrée en vigueur de l'Accord.

En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement concerné³.

Une application à titre provisoire de l'Accord anticipe cet assentiment du Parlement flamand et place celui-ci devant l'alternative suivante : soit ratifier l'application à titre provisoire, soit, en cas de non-ratification, mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'Accord. Ceci restreint le droit du Parlement flamand d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment.

En outre, même si l'assentiment du Parlement flamand a pour effet de confirmer ce qui a été arrêté antérieurement, l'Accord ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés⁴.

Il est dès lors recommandé d'éviter à l'avenir d'inscrire dans un traité des dispositions concernant l'application provisoire. Dans l'état actuel des choses, on ne peut que recommander d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire ».

² *Doc. parl.*, VI. Parl. 2008-2009, n° 2161/1, pp. 29-32.

³ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Bien que l'article 167, § 3, de la Constitution ne porte que sur les traités réglant des matières relevant exclusivement de la compétence communautaire ou régionale, la règle qu'il énonce s'applique également aux traités dits « mixtes » vu la corrélation entre les paragraphes 2 et 4 de cet article.

⁴ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Ce ne sera pas le cas uniquement s'il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour une application conforme au traité dans la pratique.

Cette observation vaut également pour l'avant-projet examiné tant en ce qui concerne l'article 25, 1), de l'Accord que pour l'article 9, paragraphe 1^{er}, du protocole modificatif⁵.

2. Dans l'avis 51.061/4, donné le 2 avril 2012 sur un avant-projet de loi portant assentiment au même protocole, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« Le texte du Protocole 'modifiant l'Accord de Transport aérien entre les États Unis d'Amérique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé les 25 et 30 avril 2007', auquel l'avant-projet examiné vise à porter assentiment, est accompagné d'un document intitulé : 'Protocole d'entente sur les consultations', auquel est annexé un autre document, intitulé 'Appendice C - Déclaration commune en matière de coopération environnementale' (...).

L'avant-projet de loi examiné ne porte cependant pas expressément assentiment à ce Protocole d'entente sur les consultations. Le protocole modificatif auquel l'avant projet examiné vise à donner assentiment ne s'y réfère en outre pas.

Si l'intention du demandeur d'avis est bien de ne pas soumettre le Protocole d'entente sur les consultations, à l'assentiment parlementaire, il convient, pour éviter toute ambiguïté, soit de ne pas joindre ce dernier au projet de loi qui sera déposé au Sénat, soit d'indiquer clairement, notamment dans l'exposé des motifs, que ce document n'est communiqué qu'à la seule fin d'assurer une meilleure information des Chambres ».

Cette observation vaut également pour l'avant-projet d'ordonnance examiné.

⁵ Voir dans le même sens l'avis 51.034/4 donné le 28 mars 2012 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à 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' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1707/1) et l'avis 51.264/4, donné le 14 mai 2012 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment au Protocole, fait à Luxembourg le 24 juin 2010, modifiant l'Accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé les 25 et 30 avril 2007'.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	C. DEBROUX,	
	Y. DE CORDT,	assesseurs de la section de législation,
Messieurs	Chr. BEHRENDT,	
	C. GIGOT,	greffier.
Madame		

Le rapport a été rédigé par Monsieur X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

Ph. QUERTAINMONT

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.749/2/V
VAN 13 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 18 juli 2012 door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, belast met Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie “houdende instemming met de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika, anderzijds, ondertekend in Washington op 30 april 2007, en het Protocol to wijziging van de luchtvervoer-overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika, anderzijds, ondertekend in Brussel op 24 juni 2010”, heeft het volgende advies gegeven:

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Overeenkomstig artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 ‘houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ moet het voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika, anderzijds, ondertekend in Washington op 30 april 2007, en het Protocol tot wijziging van de luchtvervoerovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika, anderzijds, ondertekend in Brussel op 24 juni 2010’, ter advies worden voorgelegd aan de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Uit de brief met de adviesaanvraag gericht aan de Eerste Voorzitter van de Raad van State blijkt dat het advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 29 juni 2012 is aangevraagd, maar het bevindt zich niet bij de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag.

Ingeval het voorontwerp door de steller ervan gewijzigd zou worden als gevolg van dit advies, dient het gewijzigde voorontwerp opnieuw te worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. In de memorie van toelichting¹ staat te lezen:

“De onderhandelingen tussen beide Partijen zijn officieel begonnen ter gelegenheid van de Top EU-VS in Washington op 25 juni 2003.

Na elf werkvergaderingen en twee onderhandelingsessies werd op 2 maart 2007 een akkoord bereikt.

¹ Memorie van toelichting, “Verloop van de onderhandelingen”.

De Raad gaf zijn politiek akkoord over de tekst op 22 maart 2007.

Tegelijkertijd werd de eerdere voorlopige vastgelegde toepassingsdatum van 28 oktober 2007 naar 30 maart 2008 verschoven.

De Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika, anderzijds (hierna: de Overeenkomst), werd tijdens de Top EU-VS op 30 april 2007 ondertekend”.

Het betreft de tenuitvoerlegging van artikel 25 van de overeenkomst waaraan het voorontwerp instemming beoogt te verlenen.

De afdeling Wetgeving heeft in advies 45.971/3, op 24 februari 2009 verstrekt over een voorontwerp dat het Vlaams decreet van 30 april 2009 houdende instemming met diezelfde overeenkomst² is geworden, de volgende opmerking gemaakt:

“Krachtens artikel 25, 1), van de Overeenkomst komen de Partijen 'hangende de inwerkingtreding' overeen om de Overeenkomst toe te passen met ingang van 30 maart 2008. Het gaat derhalve om een voorlopige toepassing in afwachting van de inwerkingtreding van de Overeenkomst.

Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van het betrokken Parlement hebben verkregen.³

Met een voorlopige toepassing van de Overeenkomst wordt vooruit gelopen op de instemming ermee van het Vlaams Parlement en wordt het Parlement voor de keuze gesteld ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dit is een beperking op het recht van het Vlaams Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

Bovendien is het zo dat, ook al heeft de instemming van het Vlaams Parlement tot gevolg dat het eerder tot stand gekomene wordt bevestigd, de overeenkomst in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden.⁴

Het verdient dan ook aanbeveling in de toekomst te vermijden bepalingen betreffende de voorlopige toepassing in een verdrag op te nemen. Thans kan enkel

² *Parl.Stuk* VI.Parl. 2008-09, nr. 2161/1, 29-32.

³ *Voetnoot 2 van het geciteerde advies*: Alhoewel artikel 167, § 3, van de Grondwet enkel betrekking heeft op de verdragen waarin aangelegenheden worden geregeld die uitsluitend tot de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid behoren, geldt de erin opgenomen regel, gelet op de onderlinge samenhang tussen de paragrafen 2 tot 4 van dat artikel, eveneens ten aanzien van de zogenaamde "gemengde" verdragen.

⁴ *Voetnoot 3 van het geciteerde advies*: Dit is enkel niet het geval wanneer er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag aanwezig is.

worden aangeraden de parlementaire instemmingsprocedure zo snel mogelijk te starten en te voltooien”.

Deze opmerking geldt eveneens voor het voorliggende voorontwerp, zowel wat betreft artikel 25, 1), van de overeenkomst, als artikel 9, lid 1, van het wijzigingsprotocol⁵.

2. De afdeling Wetgeving heeft in advies 51.061/4, op 2 april 2012 verstrekt over een voorontwerp van wet houdende instemming met datzelfde protocol, de volgende opmerking gemaakt:

“Bij de tekst van het protocol ‘tot wijziging van de Luchtvervoersovereenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten, ondertekend op 25 en 30 april 2007’, waarmee het voorliggende voorontwerp beoogt in te stemmen, is een document gevoegd, ‘Memorandum van overleg’ genaamd, waaraan op zijn beurt een ander document is gevoegd, met als opschrift ‘Aanhangsel C - Gezamenlijke verklaring inzake samenwerking op milieugebied’ (...).

Het voorliggende voorontwerp van wet strekt er evenwel niet toe uitdrukkelijk instemming te verlenen aan dat memorandum van overleg. Overigens wordt in het wijzigingsprotocol waarmee het voorliggende voorontwerp van wet beoogt in te stemmen, niet verwezen naar dit memorandum.

Indien de adviesaanvrager wel degelijk de bedoeling heeft het memorandum van overleg niet ter fine van instemming ermee voor te leggen aan het parlement, dient men, teneinde iedere verwarring te voorkomen, dit memorandum te weren uit het ontwerp van wet dat bij de Senaat zal worden ingediend, ofwel duidelijk aan te geven, met name in de memorie van toelichting, dat dit stuk uitsluitend meegedeeld wordt met het oog op een betere voorlichting van de Kamers.”

Deze opmerking geldt eveneens voor het voorliggende voorontwerp van ordonnantie.

⁵ Zie, in dezelfde zin, advies 51.034/4, op 28 maart 2012 verstrekt over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met 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’ (*Parl.Stuk* Senaat 2011-12, nr. 1707/1), alsook advies 51.264/4, op 14 mei 2012 verstrekt over een voorontwerp van decreet ‘portant assentiment au Protocole, fait à Luxembourg le 24 juin 2010, modifiant l’Accord de transport aérien entre les États-Unis d’Amérique d’une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d’autre part, signé les 25 et 30 avril 2007’.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. QUERTAINMONT,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	C. DEBROUX,	
de Heren	Y. DE CORDT,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
	Chr. BEHRENDT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd opgesteld door de Heer X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. VANDERNOOT, staatsraad.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

Ph. QUERTAINMONT