



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.332/4
du 3 juin 2013

sur

un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord
euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la
Communauté européenne et ses États membres, d'une part et
le Royaume du Maroc, d'autre part, fait à Bruxelles le
12 décembre 2006'

Le 8 mai 2013, 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 l'Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part et le Royaume du Maroc, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2006'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 juin 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, président, Pierre LIÉNARDY président de chambre, et Bernard BLERO, conseiller d'État, Yves DE CORDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juin 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 décret a pour objet de donner assentiment à l'Accord euro-méditerranéen 'relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part et le Royaume du Maroc, d'autre part, fait à Bruxelles, le 12 décembre 2006' (ci-après l'accord euro-méditerranéen) ¹.

Selon le préambule de l'accord euro-méditerranéen, les finalités de celui-ci sont notamment :

« [...] de permettre aux transporteurs aériens d'offrir aux passagers et aux expéditeurs des prix et des services compétitifs sur des marchés ouverts ;

[...] de faire profiter l'ensemble du secteur des transports aériens, y compris le personnel des transporteurs aériens, des avantages d'un accord de libéralisation ;

[...] de garantir le plus haut niveau de sécurité et de sûreté dans le transport aérien international, en réaffirmant leur profonde préoccupation face aux actes et menaces dirigés contre la sûreté des appareils, qui mettent en danger la sécurité des personnes et des biens, nuisent au bon fonctionnement du transport aérien et minent la confiance du public dans la sécurité de l'aviation civile ».

L'accord euro-méditerranéen considère encore « qu'un accord entre la Communauté européenne et ses États membres d'une part, et le Maroc de l'autre part peut constituer une référence dans les relations aéronautiques euro-méditerranéennes afin d'exploiter pleinement les avantages de la libéralisation dans ce secteur économique essentiel ».

L'accord euro-méditerranéen contient à cet effet des dispositions économiques (titre I), notamment l'octroi de droits et autres autorisations d'exploitation (articles 2 à 4), l'octroi de subventions accordées aux transporteurs aériens (article 8), la réglementation des activités commerciales (article 9), des dispositions en matière de droits de douane et taxes, de redevances d'usages (articles 10 et 11).

¹ Au sujet de cet accord, voir notamment l'avis 52.638/VR donné le 22 janvier 2013 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2006' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2015/1, pp. 44-50).

L'accord euro-méditerranéen contient également des dispositions en faveur de la coopération réglementaire (titre II), en matière de sécurité de l'aviation (article 14), de sûreté de l'aviation (article 15), de gestion du trafic aérien (article 16), de la protection de l'environnement (article 17) et de la protection des consommateurs (article 18) ².

L'accord euro-méditerranéen contient enfin des dispositions institutionnelles (titre III) relatives à son interprétation et sa mise en œuvre (article 21), à l'institution d'un comité mixte (article 22), au mode de règlement des difficultés et d'arbitrage (article 23), à sa couverture géographique (article 25), à ses relations avec d'autres accords bilatéraux ou multilatéraux (article 26), à ses amendements (article 27) et à son entrée en vigueur (article 30).

Six annexes complètent l'accord euro-méditerranéen ³ :

I – Services agréés et routes spécifiées,

II – Accords bilatéraux entre le Maroc et les États membres de la Communauté européenne,

III – Autorisations d'exploitation et permis techniques : autorités compétentes,

IV – Dispositions transitoires,

V – États mentionnés aux articles 3 et 4 de l'accord,

VI – Règles applicables à l'aviation civile.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

Les questions traitées par l'accord euro-méditerranéen auquel l'avant-projet d'ordonnance vise à porter assentiment relèvent 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^o et 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). L'article 18 du même accord qui renvoie à l'annexe VI.D traite de la protection des consommateurs ; cette matière ressort de la compétence de l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

² En vertu de plusieurs de ces dispositions de l'accord euro-méditerranéen, « les parties contractantes se conforment aux dispositions de la législation communautaire relative au transport aérien » mentionnée à l'annexe VI.

³ Sur la modification de ces annexes, il est renvoyé à l'observation sur l'article 27 ci-après.

D'autres questions relèvent toutefois 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). L'article 8 de l'accord euro-méditerranéen concerne l'octroi de subventions aux transporteurs aériens ; cette matière ressort de la compétence des régions en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. L'article 17, paragraphe 1, du même accord, qui renvoie aux dispositions de la législation communautaire relative au transport aérien visée à l'annexe VI, C, 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 du Royaume du Maroc, 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 euro-méditerranéen, notamment en ses articles 2 et 9, 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 ⁴.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'article 27, paragraphe 2, de l'accord euro-méditerranéen énonce :

« 2. Le comité mixte peut, sur proposition d'une partie contractante et conformément au présent article, décider de modifier les annexes du présent accord ».

Cette disposition met en œuvre une procédure de modification des annexes de l'accord euro-méditerranéen qui peut aboutir à ce que la Belgique soit liée par ces modifications sans que les assemblées législatives y aient donné leur assentiment.

⁴ 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 (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n°1707/1, pp. 46-48) et de divers accords maritimes bilatéraux, dont notamment l'Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Gouvernement de 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). Voir dans le même sens l'avis 51.033/VR donné le 17 avril 2012 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' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1795/1, pp. 65-68).

1.2. Bien qu'il résulte de l'article 167, § 3, de la Constitution que le Parlement 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 ⁵.

Dans son avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG ⁶, 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 ⁷ que la section de législation du Conseil d'État ⁸ 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 ⁹ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements » ¹⁰.

⁵ Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées à un traité : D. VANECKHOUTTE et T. LOOSE, « Wijziging zkt. Instemming », T.v.W., 2007, 3-27.

⁶ Donné le 15 février 2005 sur :

- un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004' (37.954/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1) ;
- 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. réunie CoCom., 2004-2005, n° B 30/1) ;
- 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) ;
- 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° 1091/1).

⁷ *Note de bas de page 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.

⁸ *Note de bas de page 36 de l'avis cité* : Voir notamment C.E., section de législation, avis 33.510/3 du 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, faites à Aarhus le 25 juin 1998' (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; 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.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10) ; 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).

⁹ *Note de bas de page 37 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités à la note précédente.

¹⁰ Voir également l'avis 44.436/4 donné le 26 mai 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 15 juillet 2008 'portant assentiment à la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieur, faite à Strasbourg, le 9 septembre 1996', (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 817/1, pp. 8-10).

1.3. Compte tenu de l'objet clairement délimité des annexes à l'accord euro-méditerranéen, une disposition approuvant de manière anticipée les modifications apportées à cet accord international paraît admissible, au regard des principes précités. Le dispositif de l'avant-projet devrait être complété en ce sens.

1.4. Afin de permettre au Parlement de notifier en temps utile au Gouvernement qu'il n'approuve pas une modification à l'une des annexes à l'accord euro-méditerranéen, il y a lieu de compléter encore l'avant-projet par une disposition pour y prévoir l'obligation, pour le Gouvernement, de communiquer au Parlement, dans un délai déterminé, les modifications des annexes décidées conformément à l'article 27, paragraphe 2, de l'accord euro-méditerranéen ¹¹.

1.5. L'assentiment anticipé aux modifications des annexes à l'accord euro-méditerranéen 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* ¹².

¹¹ En ce sens, voir notamment l'avis 40.321/4 donné le 22 mai 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 15 février 2007 'relative à l'adhésion de la Belgique au Protocole de 1988 relatif à la Convention internationale de 1966 sur les lignes de charge, fait à Londres le 11 novembre 1988' (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 1845/1), l'avis 40.322/4 donné le 22 mai 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 15 février 2007 'relative à l'adhésion de la Belgique au Protocole de 1988 relatif à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, fait à Londres le 11 novembre 1988' (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 1846/1), l'avis 40.882/2/V donné le 8 août 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 15 février 2007 'portant assentiment au Protocole portant modification de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980, fait à Vilnius le 3 juin 1999' (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 1866/1), l'avis 43.976/3 donné le 10 janvier 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 9 mai 2008 'houdende instemming met het Internationaal Verdrag betreffende de controle van schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen, opgemaakt in Londen op 5 oktober 2001' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2007-2008, n° 1588/1, pp. 15-21), l'avis 44.436/4 précité, l'avis 44.173/4 donné le 12 mars 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 16 février 2009 'portant assentiment à la Convention internationale de 2001 sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires, et aux Annexes, faites à Londres le 5 octobre 2001' (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 847/1).

¹² Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, J.T. 1982, 565, note J. VERHOEVEN.

Ce n'est que si l'accord euro-méditerranéen avait lui-même déterminé le mode de publication de ces amendements que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection ¹³.

Par conséquent, il s'impose de publier au *Moniteur belge* les dispositions modificatives ultérieures aux annexes à l'accord euro-méditerranéen ¹⁴.

2. L'article 30, paragraphe 1^{er}, de l'accord euro-méditerranéen énonce :

« 1. Le présent accord sera appliqué, à titre provisoire, conformément au droit interne des parties contractantes, à la date de sa signature ».

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

Une application à titre provisoire de l'accord euro-méditerranéen anticipe cet assentiment et place le Parlement 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 euro-méditerranéen. Ceci restreint le droit du Parlement d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment.

En outre, même si l'assentiment du Parlement a pour effet de confirmer ce qui a été arrêté antérieurement, l'accord euro-méditerranéen ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés ¹⁵.

¹³ Les règles édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. HAUBERT et C. DEBROUX, « L'application du droit international par le juge administratif », A.P.T., 1998, p. 95). Voir également l'avis 43.976/3 précité.

¹⁴ Voir, dans le même sens, l'avis 44.111/3 donné le 28 février 2008 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 3 juillet 2008 'portant assentiment au protocole à la Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, portant sur les registres des rejets et transferts de polluants, fait à Kiev, le 21 mai 2003' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux. Cap., 2007-2008, n° A-474/1, pp. 9-11).

¹⁵ 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.

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 parlementaire¹⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Yves KREINS

¹⁶ Voir, dans le même sens, l'avis 45.971/3 donné le 24 février 2009 sur un avant projet devenu le décret du 30 avril 2009 'houdende instemming met de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika, anderzijds, ondertekend in Brussel op 25 april 2007 en in Washington op 30 april 2007' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2008-2009, n° 2161/1, pp. 29-32), l'avis 48.092/VR, donné le 11 mai 2010 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux, fait à Genève le 27 janvier 2006' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1531/2, pp. 40-42) et l'avis 51.264/4 donné le 14 mai 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 17 janvier 2013 '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' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 686/1, pp. 6-7).