



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.813/4
du 13 janvier 2014

advies 54.813/4
van 13 januari 2014

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à l'Accord
sur le transport aérien entre le
Canada et la Communauté
européenne et ses États
membres, fait à Bruxelles le
17 décembre 2009'

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met de
Luchtvervoersovereenkomst
tussen Canada en de Europese
Gemeenschap en haar
Lidstaten, gedaan te Brussel op
17 december 2009'

Le 16 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord sur le transport aérien entre le Canada et la Communauté européenne et ses États membres, fait à Bruxelles le 17 décembre 2009'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 janvier 2014.

*

Op 16 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, belast met Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Luchtvervoersovereenkomst tussen Canada en de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten, gedaan te Brussel op 17 december 2009'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 13 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 januari 2014.

*

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.

L'article 23, paragraphe 2, de l'Accord auquel l'avant-projet d'ordonnance examiné vise à porter assentiment, énonce :

«2. Nonobstant le paragraphe 1^{er} du présent article, les parties conviennent d'appliquer provisoirement le présent accord dans le respect des dispositions de droit interne des parties à compter du premier jour du mois suivant la date de la dernière des notes par lesquelles les parties se sont mutuellement notifié l'accomplissement des procédures internes nécessaires à l'application provisoire du présent 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. Une application à titre provisoire de l'Accord 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. 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 ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés. 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.

À l'article 23, paragraphe 2, de l'Accord, il convient dès lors d'interpréter les termes « dans le respect des dispositions de droit interne des parties », comme signifiant que la Belgique s'est uniquement engagée à appliquer provisoirement l'Accord dans les cas où il existe déjà, dans le cadre juridique actuel, un fondement juridique suffisant ¹.

*

¹ La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 54.161/VR donné en chambres réunies le 31 octobre 2013 sur un avant-projet de décret 'houdende instemming met de overeenkomst inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tussen de Europese Unie en haar lidstaten en de Republiek Moldavië, ondertekend in Brussel op 26 juni 2012'.

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.

Artikel 23, lid 2, van de Overeenkomst waaraan het voorliggende voorontwerp van ordonnantie instemming beoogt te verlenen, luidt als volgt:

“2. Onverminderd het bepaalde in lid 1 van dit artikel stemmen de partijen ermee in deze Overeenkomst voorlopig toe te passen conform het nationale recht van de partijen, vanaf de eerste dag van de maand volgende op de datum van de laatste nota waarbij de partijen elkaar in kennis hebben gesteld van de nationale procedures voor de voorlopige toepassing van deze Overeenkomst”.

Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van het Parlement hebben verkregen. Met een voorlopige toepassing van de Overeenkomst wordt op die instemming vooruitgelopen en wordt het Parlement voor de keuze gesteld ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-bekrachtiging, de Belgische Staat in een netelige positie te plaatsen ten opzichte van de medeondertekenaar van de Overeenkomst. Dit is een beperking van het recht van het Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

Bovendien kunnen moeilijkheden ontstaan doordat de Overeenkomst in het interne recht geen uitwerking kan hebben vooraleer het Parlement zijn instemming heeft verleend, ook al bevestigt die instemming wat eerder tot stand is gekomen. Dat 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.

De woorden “conform het nationale recht van de partijen” in artikel 23, lid 2, van de Overeenkomst, moeten dan ook zo worden begrepen dat België zich er enkel toe heeft verbonden de Overeenkomst voorlopig toe te passen wanneer er in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voorhanden is¹.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹ De afdeling Wetgeving heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in advies 54.161/VR, in verenigde kamers gegeven op 31 oktober 2013 over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met de overeenkomst inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tussen de Europese Unie en haar lidstaten en de Republiek Moldavië, ondertekend in Brussel op 26 juni 2012’.