



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.307/4
du 20 avril 2015

sur

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'accord
euro-méditerranéen relatif aux
services aériens entre l'Union
européenne et ses États
membres, d'une part, et le
Royaume hachémite de
Jordanie, d'autre part, fait à
Bruxelles le
15 décembre 2010'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.307/4
van 20 april 2015

over

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Euro-mediterrane
luchtvaartovereenkomst tussen
de Europese Unie en haar
lidstaten, enerzijds, en het
Hasjemitisch koninkrijk
Jordanië, anderzijds, opgesteld
te Brussel op
15 december 2010'

Le 23 mars 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, fait à Bruxelles le 15 décembre 2010'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 avril 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, 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 20 avril 2015.

*

Op 23 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië, anderzijds, opgesteld te Brussel op 15 december 2010'.

Het voorontwerp is door de veerde kamer onderzocht op 20 april 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, 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 20 april 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 l'observation suivante.

Dans son avis 52.134/3, donné le 16 octobre 2012 sur un avant-projet devenu le décret (Région flamande) du 3 mai 2013 'portant assentiment à l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, signé à Bruxelles le 15 décembre 2010', la section de législation a formulé l'observation suivante :

(Traduction)

« Selon l'article 29, paragraphe 2, de l'accord, nonobstant son paragraphe 1^{er}, les parties contractantes conviennent d'appliquer provisoirement l'accord à partir du premier jour du mois suivant la première de ces deux dates : i) la date de la dernière note par laquelle les parties se sont notifiées l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet ; ou ii) le premier anniversaire de la date de signature de l'accord, sous réserve des procédures internes et/ou de la législation nationale des parties contractantes, selon le cas.

Abstraction faite de la question de la portée exacte de la disposition de l'article 29, paragraphe 2, ii), de l'accord, force est de constater qu'en droit belge, il n'existe pas de procédure réglant l'application provisoire d'une convention internationale.

En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du parlement ou des parlements concernés ¹. L'application à titre provisoire d'une convention internationale anticiperait son assentiment, en l'occurrence par le Parlement flamand, et obligerait celui-ci, soit à ratifier l'application à titre provisoire, soit, en cas de non-ratification, à mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'accord. Le droit du Parlement flamand d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment s'en trouverait restreint.

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 difficultés ².

Il s'ensuit que pour la Belgique et ses entités fédérées, l'article 29, paragraphe 2, de l'accord est inopérant. On ne peut dès lors que recommander d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire à l'accord ».

Cette observation vaut également pour l'avant-projet de loi examiné ³.

*

¹ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Bien que le paragraphe 3 de l'article 167 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.

² 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.

³ En considérant que la référence qui y est faite à l'article 167, § 3, de la Constitution doit être remplacée par une référence au deuxième paragraphe de cette disposition, s'agissant du législateur fédéral.

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

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

In haar advies 52.134/3, op 16 oktober 2012 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Vlaams Gewest van 3 mei 2013 'houdende instemming met de Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en het Hasjemitische Koninkrijk Jordanië, anderzijds, ondertekend in Brussel op 15 december 2010', heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking geformuleerd:

"Luidens artikel 29, lid 2, van de overeenkomst komen, onverminderd artikel 29, lid 1, ervan, de partijen overeen de overeenkomst voorlopig toe te passen vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de vroegste van de volgende twee data: i) de datum van de laatste kennisgeving waarbij de partijen elkaar hebben meegedeeld dat de procedures voor de voorlopige toepassing van de overeenkomst zijn voltooid, of ii) twaalf maanden na de ondertekening van de overeenkomst, voor zover de interne procedures en/of binnenlandse wetgeving, naargelang het geval, van de partijen zijn vastgesteld.

Daargelaten de vraag naar de juiste betekenis van het bepaalde sub artikel 29, lid 2, ii), van de overeenkomst, dient te worden opgemerkt dat er in het Belgische recht geen procedures bestaan voor de voorlopige toepassing van een internationaal verdrag.

Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van het betrokken parlement of parlementen hebben verkregen.¹ Met de voorlopige toepassing van een internationaal verdrag zou worden vooruitgelopen op de instemming ermee, te dezen, van het Vlaams Parlement en zou het Parlement voor de keuze worden 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 zou een beperking op het recht van het Vlaams Parlement zijn 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.²

Artikel 29, lid 2, van de overeenkomst is derhalve voor België en zijn deelgebieden onwerkzaam. Er kan derhalve enkel worden aangeraden de procedure tot parlementaire instemming met de overeenkomst zo snel mogelijk te starten en te voltooien".

¹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Alhoewel paragraaf 3 van artikel 167 van de Grondwet enkel betrekking heeft op de verdragen waarin aangelegenheden worden geregeld die uitsluitend tot de gemeenschaps- of 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.

² 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.

Die opmerking geldt ook voor het voorliggende voorontwerp van wet.³

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

³ Met dien verstande dat de verwijzing in het voorontwerp naar artikel 167, § 3, van de Grondwet, moet worden vervangen door een verwijzing naar paragraaf 2 van die bepaling, daar het om de federale wetgever gaat.