



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 57.913/2/V
du 31 août 2015

advies 57.913/2/V
van 31 augustus 2015

sur

over

un avant-projet d'ordonnance 'portant
assentiment à

een voorontwerp van ordonnantie
'houdende instemming met:

1° l'Accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, signé à Luxembourg le 16 juin 2011 et à Oslo le 21 juin 2011 ; et

2° l'Accord annexe entre l'Union européenne et ses États membres, premièrement, l'Islande, deuxièmement, et le Royaume de Norvège, troisièmement, concernant l'application de l'accord mentionné sous 1°, signé à Luxembourg le 16 juin 2011 et à Oslo le 21 juin 2011'

1° de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen ten eerste, de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede, de Europese Unie en haar lidstaten, ten derde, IJsland, en ten vierde, het Koninkrijk Noorwegen, ondertekend in Luxemburg op 16 juni 2011 en in Oslo op 21 juni 2011, en

2° de Aanvullende Overeenkomst tussen ten eerste, de Europese Unie en haar lidstaten, ten tweede, IJsland, en ten derde, het Koninkrijk Noorwegen, betreffende de toepassing van de overeenkomst vermeld onder 1°, ondertekend in Luxemburg op 16 juni 2011 en in Oslo op 21 juni 2011'

Le 17 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, des Relations extérieures et de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 2 septembre 2015, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à 1° l'Accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, signé à Luxembourg le 16 juin 2011 et à Oslo le 21 juin 2011 ; et 2° l'Accord annexe entre l'Union européenne et ses États membres, premièrement, l'Islande, deuxièmement, et le Royaume de Norvège, troisièmement, concernant l'application de l'accord mentionné sous 1°, signé à Luxembourg le 16 juin 2011 et à Oslo le 21 juin 2011'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 31 août 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX, conseiller d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 31 août 2015.

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 17 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Financiën, Begroting, Externe Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2015 ^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met: 1° de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen ten eerste, de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede, de Europese Unie en haar lidstaten, ten derde, IJsland, en ten vierde, het Koninkrijk Noorwegen, ondertekend in Luxemburg op 16 juni 2011 en in Oslo op 21 juni 2011, en 2° de Aanvullende Overeenkomst tussen ten eerste, de Europese Unie en haar lidstaten, ten tweede, IJsland, en ten derde, het Koninkrijk Noorwegen, betreffende de toepassing van de overeenkomst vermeld onder 1°, ondertekend in Luxemburg op 16 juni 2011 en in Oslo op 21 juni 2011'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 31 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX, staatsraad, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 31 augustus 2015.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 3 de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' dispose comme suit :

« Art. 3. Chaque ministre et secrétaire d'État intègre la dimension de genre dans toutes les politiques, mesures et actions relevant de ses compétences. À cet effet :

1° il ou elle veille à la mise en œuvre des objectifs stratégiques fixés à l'article 2, paragraphe 1^{er}, et de l'intégration de la dimension du genre dans tous les nouveaux plans de gestion, dans tous les nouveaux contrats de gestion ainsi que dans tout autre instrument de planification stratégique des services publics bruxellois et des organismes d'intérêt public bruxellois qui relèvent de sa compétence. À cette fin, il ou elle approuve les indicateurs de genre pertinents permettant de mesurer le processus d'intégration de la dimension de genre et la réalisation des objectifs stratégiques ;

2° pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, il ou elle établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut régler le modèle de rapport d'évaluation de l'impact, dit 'test gender' ;

3° il ou elle veille, dans le cadre des procédures de passation des marchés publics et d'octroi de subsides, à la prise en compte de l'égalité des femmes et des hommes et à l'intégration de la dimension de genre ».

L'article 3 de l'ordonnance du 29 mars 2012 est entré en vigueur le 10 juin 2014 en vertu de l'article 9, alinéa 1^{er}, de la même ordonnance.

Le 24 avril 2014, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté un arrêté 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale'.

L'article 13 de cet arrêté dispose comme suit :

« Art. 13. § 1^{er}. Le rapport d'évaluation de l'impact sur les femmes et les hommes, appelé 'test genre', tel que défini à l'article 3 § 2 de l'ordonnance, est annexé au présent arrêté. Le 'test genre' est complété par les personnes qui rédigent une nouvelle réglementation. Cette personne peut être un collaborateur de cabinet ou un fonctionnaire de l'administration concernée.

§ 2. Le 'test genre' doit être complété avant la première mise à l'ordre du jour au Conseil des ministres.

§ 3. Le résultat du test doit être considéré comme une évaluation indicative du projet.

§ 4. Le Ministre compétent veille à ce que le 'test genre' soit complété.

§ 5. En l'absence de 'test genre', un projet de réglementation ne peut être considéré comme complet et ne peut donc faire l'objet d'une discussion au Conseil des ministres ».

Cet arrêté a été publié au *Moniteur belge* le 24 février 2015. Toutefois, selon son article 15, celui-ci « entre en vigueur le premier jour de la législature suivant celle durant laquelle a été adoptée l'ordonnance », soit le 10 juin 2014.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à l'accomplissement de la formalité prescrite préalablement à l'adoption du texte en projet.

2. La demande d'avis indique que l'avant-projet examiné a été soumis à l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale. Cet avis ne figure toutefois pas dans le dossier transmis au Conseil d'État.

Il convient donc de veiller à l'accomplissement complet de cette formalité préalable, conformément à l'article 6 de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Dans l'avis 52.131/3 donné le 16 octobre 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 3 mai 2013 portant assentiment aux mêmes accord de transport aérien et accord annexe, la section de législation a formulé l'observation suivante :

(Traduction)

« Les articles 5 de l'accord et 8 de l'accord annexe prévoient que, dans l'attente de leur entrée en vigueur, ces accords sont provisoirement appliqués, dans la mesure autorisée par la législation nationale applicable.

En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du parlement concerné¹. L'application à titre provisoire de l'accord anticipe son assentiment par le Parlement flamand et oblige 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 trouve ainsi restreint.

En outre, même si l'assentiment du Parlement flamand avait 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.

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 et 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.

Il résulte de ce qui précède que la possibilité d'une application provisoire de l'accord ou de l'accord annexe est faible, voire inexistante. Il est en tout cas recommandé d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire² »³.

Cette observation⁴ vaut *mutatis mutandis* également pour l'avant-projet d'ordonnance examiné.

*

² *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Eu égard à l'insécurité juridique qui peut en découler, tant du point de vue du droit international que sur le plan interne, il n'est par ailleurs pas recommandé de prévoir une application provisoire « dans la mesure autorisée par la législation nationale applicable ».

³ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-2013, n° 1876/1, pp. 33-36.

⁴ Cette observation a également été formulée dans l'avis 57.309/4 donné le 20 avril 2015 sur un avant-projet devenu le projet de loi 'portant assentiment à :

- l'Accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, fait à Luxembourg et Oslo les 16 et 21 juin 2011 ;
- l'Accord annexe entre l'Union européenne et ses États membres, premièrement, l'Islande, deuxièmement, et le Royaume de Norvège, troisièmement, concernant l'application de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, fait à Luxembourg et Oslo les 16 et 21 juin 2011' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1147/1, pp. 12-13).

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 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

1. Artikel 3 van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ luidt als volgt:

“Art. 3. Elke minister en staatssecretaris integreert de genderdimensie in alle beleidslijnen, maatregelen en acties die onder zijn bevoegdheden vallen. Daartoe:

1° waakt hij of zij over de tenuitvoerlegging van de in artikel 2, § 1, bepaalde strategische doelstellingen en van de integratie van de genderdimensie in alle nieuwe beheersplannen, in alle nieuwe beheerscontracten en in elk ander instrument voor strategische planning van de Brusselse overheidsdiensten en de Brusselse instellingen van openbaar nut die onder zijn bevoegdheid vallen. Daartoe keurt hij of zij de relevante genderindicatoren goed die het mogelijk maken om het proces van de integratie van de genderdimensie en de realisatie van de strategische doelstellingen te meten;

2° stelt hij of zij voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag op van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan het model-evaluatieverslag van de impact, ‘gendertest’ genaamd regelen;

3° waakt hij of zij, in het kader van de procedures voor de toekenning van overheidsopdrachten en de toekenning van subsidies, over het in aanmerking nemen van de gelijkheid van vrouwen en mannen en de integratie van de genderdimensie”.

Artikel 3 van de ordonnantie van 29 maart 2012 is krachtens artikel 9, eerste lid, van diezelfde ordonnantie op 10 juni 2014 in werking getreden.

Op 24 april 2014 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een besluit ‘houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ vastgesteld.

Artikel 13 van dat besluit luidt als volgt:

“Art. 13. § 1. Het evaluatierapport over de impact op vrouwen en mannen, de ‘gendertest’, zoals bepaald in artikel 3 § 2 van de ordonnantie wordt in bijlage van dit besluit gevoegd. De ‘gendertest’ wordt ingevuld door de personen die de nieuwe reglementering opstellen. Die persoon kan een kabinetsmedewerker zijn of een ambtenaar van het betrokken bestuur.

§ 2. De ‘gendertest’ wordt ingevuld voor de eerste toevoeging aan de agenda in de Ministerraad.

§ 3. Het resultaat van de test dient beschouwd te worden als een indicatieve meting van het project.

§ 4. De bevoegde Minister zorgt ervoor dat de 'gendertest' ingevuld wordt.

§ 5. Bij gebrek aan een 'gendertest' kan een ontwerp van reglementering niet als volledig worden beschouwd en kan dus geen voorwerp uitmaken van een beraadslaging binnen de Ministerraad".

Dat besluit is op 24 februari 2015 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Het treedt luidens artikel 15 ervan evenwel "in werking op de eerste dag van de legislatuur volgend op de legislatuur waarin de ordonnantie werd goedgekeurd", dat wil zeggen op 10 juni 2014.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste wordt vervuld voordat de ontworpen regeling wordt aangenomen.

2. In de adviesaanvraag wordt aangegeven dat het voorliggende voorontwerp ter fine van advies is voorgelegd aan de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dat advies bevindt zich echter niet in het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden.

Er moet dan ook op toegezien worden dat dit voorafgaand vormvereiste volledig wordt vervuld, overeenkomstig artikel 6 van de ordonnantie van 8 september 1994 'houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

In advies 52.131/3, dat op 16 oktober 2012 is gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Vlaams Gewest van 3 mei 2013 houdende instemming met dezelfde overeenkomst inzake luchtvervoer en met dezelfde aanvullende overeenkomst, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking geformuleerd:

"Artikel 5 van de overeenkomst en artikel 8 van de aanvullende overeenkomst voorzien in een voorlopige toepassing van die overeenkomsten in afwachting van de inwerkingtreding ervan voor zover dit is toegestaan uit hoofde van de toepasselijke nationale wetgeving.

Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van het betrokken Parlement hebben verkregen.¹ 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. Dat 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 zou de instemming van het Vlaams Parlement tot gevolg hebben dat het eerder tot stand gekomene wordt bevestigd, de overeenkomst in het interne

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- 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.

recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden. Dat laatste is enkel niet het geval zo er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voorhanden is.

Uit wat voorafgaat volgt dat er weinig of geen ruimte is voor een voorlopige toepassing van de overeenkomst of de aanvullende overeenkomst. In ieder geval verdient het aanbeveling de parlementaire instemmingsprocedure zo snel als mogelijk op te starten en te voltooien²,³.

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor het voorliggende voorontwerp van ordonnantie.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

² Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Gelet op de rechtsonzekerheid die eruit kan voortvloeien, zowel op internationaalrechtelijk als op intern vlak, verdient het overigens geen aanbeveling te voorzien in een voorlopige toepassing “voor zover dit is toegestaan uit hoofde van de toepasselijke nationale wetgeving”.

³ Parl.St. VI.Parl. 2012-13, nr. 1876/1, 33-36.

⁴ Die opmerking is ook geformuleerd in advies 57.309/4, dat op 20 april 2015 is gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het wetsontwerp ‘houdende instemming met:

- de Luchtvervoerovereenkomst tussen ten eerste, de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede, de Europese Unie en haar Lidstaten, ten derde, IJsland en ten vierde, het koninkrijk Noorwegen, gedaan te Luxemburg en Oslo op 16 en 21 juni 2011;

- de Aanvullende Overeenkomst tussen ten eerste, de Europese Unie en haar Lidstaten, ten tweede, IJsland, en ten derde, het Koninkrijk Noorwegen, betreffende de toepassing van de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen ten eerste, de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede, de Europese Unie en haar Lidstaten, ten derde, IJsland en ten vierde, het koninkrijk Noorwegen, gedaan te Luxemburg en Oslo op 16 en 21 juni 2011’ (Parl.St. Kamer 2014-15, nr. 1147/1, 12-13).