CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.304/4
du 16 novembre 2016

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord Euro-Méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part, fait à Luxembourg le 10 juin 2013'

‡LW-BGLQOCGDA-GADAEVT‡

Le 21 octobre 2016, 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 l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part, fait à Luxembourg le 10 juin 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 novembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 novembre 2016.

*

‡LW-BGLQOCGDA-GADAEVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet [1], 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.

EXAMEN DU TRAITÉ

Dans l'avis 57.663/4 donné le 6 juillet 2015 sur un avant-projet de loi portant assentiment au même accord [2], la section de législation a formulé les deux observations suivantes :

> « 1. Dans son avis 52.638/VR donné le 22 janvier 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 17 juillet 2013 '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' [3], la section de législation a formulé l'observation suivante :
>
> '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.
>
> 1.2. Bien qu'il résulte de l'article 167, § 2, de la Constitution que les Chambres doivent également donner leur assentiment aux modifications apportées à un traité, rien ne s'oppose à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement [4].
>
> Dans son avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG [5], 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 :

---

[1] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[2] *Doc. parl*., Chambre, 2015-2016, n° 1514/1, pp. 15-19.

[3] *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : *Doc. parl*., Sénat, 2012-2013, n° 2015/1, pp. 44 à 50.

[4] *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Note de bas de page 5 de l'avis cité : Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées à un traité : D. Van Eeckhoutte et T. Loose, « Wijziging zkt. Instemming », T.v.W., 2007, 3-27.

[5] *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Note de bas de page 6 de l'avis cité : 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) ;

‡LW-BGLQOCGDA-GADAEVT‡

'Tant la Cour de cassation [6] que la section de législation du Conseil d'État [7] 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 [8] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements' [9].

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 aux Chambres de notifier en temps utile au Gouvernement qu'elles n'approuvent 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 aux Chambres, dans un délai déterminé, les modifications des annexes décidées conformément à l'article 27, paragraphe 2, de l'accord euro-méditerranéen [10].

- 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).

[6] *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Note de bas de page 7 de l'avis cité : 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.

[7] *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Note de bas de page 8 de l'avis cité : 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. parl.*, 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).

[8] *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Note de bas de page 9 de l'avis cité : Note de bas de page 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités à la note précédente.

[9] *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Note de bas de page 10 de l'avis cité : 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).

[10] *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Note de bas de page 11 de l'avis cité : 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

‡LW-BGLQOCGDA-GADAEVT‡

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 [11].

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 [12].

Par conséquent, il s'impose de publier au Moniteur belge les dispositions modificatives ultérieures aux annexes à l'accord euro-méditerranéen [13]'.

Cette observation vaut également pour l'article 27, paragraphe 2, de l'accord euro-méditerranéen 'relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part, fait à Luxembourg, le 10 juin 2013', auquel l'avant-projet examiné vise à porter assentiment, et ce dans la mesure où la portée de ce paragraphe serait de soustraire les

---

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).

[11] *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Note de bas de page 12 de l'avis cité : Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, J.T. 1982, 565, note J. Verhoeven.

[12] *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : Note de bas de page 13 de l'avis cité : 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.

[13] *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : Note de bas de page 14 de l'avis cité : 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).

‡LW-BGLQOCGDA-GADAEVT‡

modifications apportées aux annexes de l'accord par le comité mixte au champ d'application du paragraphe 1er du même article.

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

'1. L'accord s'applique à titre provisoire, conformément aux législations nationales des parties contractantes, à compter de la date de sa signature par les parties contractantes'.

En vertu de l'article 167, § 2, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Une application à titre provisoire de l'accord euro-méditerranéen anticipe cet assentiment des Chambres et place celles-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 euro-méditerranéen. Ceci restreint le droit des Chambres d'apprécier librement si elles peuvent donner ou non leur assentiment.

En outre, même si l'assentiment du Parlement fédéral 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 [14].

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, la section de législation ne peut que recommander d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire [15] ».

Ces deux observations [16] valent, *mutatis mutandis*, également pour l'avant-projet de décret examiné, lequel porte assentiment au même accord.

[14] *Note de bas de page 12 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.

[15] *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : 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 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' (*Doc. parl*., Parl. wall., 2012-2013, n° 686/1, pp. 6-7).
Cette observation est similaire à celle formulée dans l'avis 52.638/VR donné le 22 janvier 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 17 juillet 2013 '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).

[16] Voir, dans le même sens, l'avis 57.917/2/V donné le 31 août 2015 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2016 portant assentiment au même accord euro-méditerranéen (*Doc. parl*., Parl. Rég. Brux-Cap., 2015-2016, n° A-232/1, pp. 9-14).

‡LW-BGLQOCGDA-GADAEVT‡

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET D'ASSENTIMENT

L'avant-projet n'appelle aucune observation.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON Pierre LIÉNARDY

‡LW-BGLQOCGDA-GADAEVT‡