



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.406/4
du 4 décembre 2017

sur

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Gouvernement du Royaume de
Belgique, le Gouvernement du
Grand-Duché de Luxembourg,
le Gouvernement de la
République française et le
Gouvernement du Royaume
des Pays-Bas relatif à la
coopération en matière de
défense aérienne contre les
menaces aériennes non
militaires, fait à Bruxelles le
16 février 2017'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.406/4
van 4 december 2017

over

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Verdrag tussen de Regering
van het Koninkrijk België, de
Regering van het
Groothertogdom Luxemburg,
de Regering van de Franse
Republiek en de Regering van
het Koninkrijk der
Nederlanden betreffende de
samenwerking inzake
luchtverdediging tegen niet-
militaire luchtdreigingen,
gedaan te Brussel op
16 februari 2017'

Le 31 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération en matière de défense aérienne contre les menaces aériennes non militaires, fait à Bruxelles le 16 février 2017'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 4 décembre 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, 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 4 décembre 2017.

*

Op 31 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van het Groothertogdom Luxemburg, de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de samenwerking inzake luchtverdediging tegen niet-militaire luchtdreigingen, gedaan te Brussel op 16 februari 2017'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 4 december 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, 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 4 december 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

EXAMEN DU TRAITÉ

1. Quoiqu'il faille impérativement reproduire littéralement l'intitulé du traité dans l'intitulé et à l'article 2 du projet, l'occasion est mise à profit pour souligner que si ce sont, certes, les organes compétents du pouvoir exécutif qui concluent les traités, ils le font au nom des personnes morales dont ils constituent le pouvoir exécutif ou pour lesquelles ils interviennent. En l'occurrence, les parties contractantes sont, dès lors, le Royaume de Belgique, le Grand-duché du Luxembourg, la République française et le Royaume des Pays-Bas, et pas les gouvernements du Royaume de Belgique ¹, du Grand-duché du Luxembourg, de la République française et du Royaume des Pays-Bas ².

2. L'article XIII de l'Accord énonce :

« 1. Chaque Partie peut déclarer qu'elle appliquera provisoirement les stipulations du présent Accord, en adressant au dépositaire une notification écrite à cet effet. Cette application provisoire prendra effet, uniquement entre les Parties ayant effectué cette déclaration, à compter de la date de réception de la dernière notification.

2. Chaque Partie peut à tout moment notifier par écrit au dépositaire son intention de mettre fin à l'application provisoire du présent Accord ».

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

Une application à titre provisoire de l'Accord anticipe cet assentiment et place la Chambre des représentants 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

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

¹ En vertu de l'article 167, § 2, de la Constitution, c'est d'ailleurs le Roi qui conclut les traités, et non le Gouvernement.

² Voir en ce sens l'avis n° 45.940/4 donné le 2 mars 2009 sur un projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la Fédération de Russie sur les transports routiers internationaux, signé à Moscou le 2 mars 2007' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1614/1, pp. 15-17), <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45940.pdf>; l'avis n° 45.892/4 donné le 23 février 2009 sur un projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Canada sur la reconnaissance des permis de conduire, signé à Bruxelles le 14 décembre 2001', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45892.pdf> et l'avis n° 57.289/4 donné le 14 avril 2015 sur l'avant-projet devenu la loi du 30 août 2015 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération en matière de défense aérienne contre les menaces aériennes non militaires, conclu à Tours le 6 juillet 2005' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1145/001, pp. 11-12).

du cosignataire de l'Accord. Ceci restreint le droit de la Chambre d'apprécier librement si elle peut donner ou non son assentiment.

En outre, même si l'assentiment de la Chambre 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 ³.

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 parlementaire ⁴.

3. Il est d'usage d'identifier le signataire belge du traité ⁵.

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

L'avant-projet de loi d'assentiment n'appelle aucune observation.

*

³ 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.

⁴ Voir dans le même sens, l'avis n° 48.092/VR donné le 11 mai 2010 sur un avant-projet devenu la loi du 15 août 2012 'portant assentiment à l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux, fait à Genève le 27 janvier 2006', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/48092.pdf> (Doc. parl., Sénat, 2011-2012, n° 1531/2, pp. 40-42) et l'avis n° 52.638/VR, donné le 23 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' <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52638.pdf>. Voir également l'avis n° 53.242/4 donné le 15 mai 2013, sur un avant-projet devenu la loi du 26 février 2014 '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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53242.pdf> (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 2209/1, pp. 34-35), l'avis n° 53.722/2-2V donné le 24 juillet 2013 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 30 janvier 2014 'portant assentiment à : l'Accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part, fait à Bruxelles le 6 octobre 2010', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53722.pdf> (Doc. parl., Parl. Rég. Bxl.-Cap., 2012-2013, n° A-452, pp. 9-12) et l'avis n° 57.663/4 donné le 6 juillet 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 gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part, fait à Luxembourg le 10 juin 2013' (Doc. parl., Chambre, 2015-2016, n° 1514/001, pp. 15-19).

⁵ Voir en ce sens l'avis n° 44.574/4 donné le 10 juin 2008 sur l'avant-projet devenu la loi du 13 février 2009 'portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et la République du Rwanda tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude et l'évasion fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune et au Protocole, signée à Kigali le 16 avril 2007', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44574.pdf>, l'avis n° 44.573/4 donné le 10 juin 2008 sur l'avant-projet devenu la loi du 5 février 2009 'portant assentiment à l'Accord de coopération et d'assistance mutuelle en matière douanière entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République du Kazakhstan, signé à Bruxelles le 5 décembre 2006', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44573.pdf>, l'avis n° 42.419/4 donné le 8 mars 2007 sur l'avant-projet devenu la loi du 3 juin 2007 'portant assentiment à la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu (ci-après « la Convention »), signée à Bruxelles le 27 novembre 2006', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42419.pdf>.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

1. Alhoewel het opschrift van het verdrag letterlijk moet worden overgenomen in het opschrift en in artikel 2 van het ontwerp, wordt de gelegenheid te baat genomen om erop te wijzen dat verdragen weliswaar door de daartoe bevoegde organen van de uitvoerende macht worden gesloten, maar dat deze dat doen in naam van de rechtspersonen wier uitvoerende macht zij zijn of voor wie zij optreden. In dit geval zijn de verdragsluitende partijen dan ook het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden, en niet de regeringen van het Koninkrijk België,¹ van het Groothertogdom Luxemburg, van de Franse Republiek en van het Koninkrijk der Nederlanden.²

2. Artikel XIII van het verdrag luidt als volgt:

“1. Elke partij kan door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de depositaris verklaren dat zij de bepalingen van dit Verdrag voorlopig zal toepassen. De voorlopige toepassing geldt uitsluitend tussen de partijen die een dergelijke verklaring hebben afgelegd vanaf de datum van ontvangst van de laatste kennisgeving.

2. Elke partij kan de depositaris te allen tijde schriftelijk in kennis stellen van haar voornemen de voorlopige toepassing van het Verdrag te beëindigen.”

Krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers hebben verkregen.

Met een voorlopige toepassing van het verdrag wordt op die instemming vooruitgelopen en wordt de Kamer van volksvertegenwoordigers voor de keuze gesteld ofwel de

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet is het overigens de Koning die de verdragen sluit, en niet de Regering.

² Zie in die zin advies 45.940/4, op 2 maart 2009 gegeven over een ontwerp van wet ‘houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Russische Federatie over het internationale wegvervoer, ondertekend te Moskou op 2 maart 2007’ (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1614/1, 15-17), <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/45940.pdf>, advies 45.892/4, op 23 februari 2009 gegeven over een ontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst afgesloten tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Canada betreffende de erkenning van rijbewijzen, ondertekend te Brussel op 14 december 2001’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/45892.pdf> en advies 57.289/4, op 14 april 2015 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 augustus 2015 ‘houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de samenwerking inzake luchtverdediging tegen niet-militaire luchtdreigingen, gesloten te Tours op 6 juli 2005’ (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1145/001, 11-12).

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 het verdrag. Dat is een beperking van het recht van de Kamer om vrij te oordelen of ze al dan niet haar instemming kan verlenen.

Bovendien is het zo dat, ook al zou de instemming van de Kamer tot gevolg hebben dat hetgeen eerder tot stand is gekomen wordt bevestigd, het verdrag in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, wat tot moeilijkheden kan leiden.³

Het verdient dan ook aanbeveling in de toekomst te vermijden bepalingen betreffende de voorlopige toepassing in een verdrag op te nemen. Thans kan enkel worden aangeraden de parlementaire instemmingsprocedure zo snel mogelijk te starten en te voltooien.⁴

3. Het is gebruikelijk de identiteit te vermelden van de persoon die het verdrag voor België heeft ondertekend.⁵

³ Dat is enkel niet het geval indien het bestaande juridische kader reeds voldoende rechtsgrond biedt voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk.

⁴ Zie in dezelfde zin advies 48.092/VR, op 11 mei 2010 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 augustus 2012 'houdende instemming met de Internationale Overeenkomst van 2006 inzake tropisch hout, gedaan te Genève op 27 januari 2006', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/48092.pdf> (Parl.St. Senaat 2011-12, nr. 1531/2, 40-42) en advies 52.638/VR, op 22 januari 2013 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 17 juli 2013 'houdende instemming met de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, gedaan te Brussel op 12 december 2006', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52638.pdf>. Zie ook advies 53.242/4, op 15 mei 2013 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 februari 2014 'houdende instemming met de luchtvervoersovereenkomst tussen Canada en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, gedaan te Brussel op 17 december 2009', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53242.pdf> (Parl.St. Senaat 2012-13, nr. 2209/1, 34-35), advies 53.722/2-2V, op 24 juli 2013 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 30 januari 2014 'houdende instemming met: de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds, gedaan te Brussel op 6 oktober 2010', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53722.pdf> (Parl.St. Br.Parl. 2012-13, nr. A-452, 9-12) en advies 57.663/4, op 6 juli 2015 gegeven over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de regering van de Staat Israël, anderzijds, gedaan te Luxemburg op 10 juni 2013' (Parl.St. Kamer 2015-16, nr. 1514/001, 15-19).

⁵ Zie in die zin advies 44.574/4, op 10 juni 2008 gegeven over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 13 februari 2009 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Rwanda tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken en het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, en met het Protocol, ondertekend te Kigali op 16 april 2007', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44574.pdf>, advies 44.573/4, op 10 juni 2008 gegeven over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 februari 2009 'houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Kazachstan over samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand inzake de douane, ondertekend te Brussel op 5 december 2006', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44573.pdf>, advies 42.419/4, op 8 maart 2007 gegeven over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 juni 2007 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika tot het vermijden van dubbele belasting en van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen (hierna "de Overeenkomst"), ondertekend te Brussel op 27 november 2006', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/42419.pdf>.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

Over het voorontwerp van instemmingswet hoeven geen opmerkingen te worden gemaakt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY