



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.309/4
du 20 avril 2015

sur

un avant-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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.309/4
van 20 april 2015

over

een voorontwerp van wet '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'

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 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'.

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 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'.

Het voorontwerp is door de vierde 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 52.131/3 donné le 16 octobre 2012 sur un avant-projet devenu le décret (Région flamande) du 3 mai 2013 'portant assentiment à 1° la convention en matière de transport aérien entre, premièrement, les États-Unis d'Amérique, deuxièmement, l'Union européenne et ses États membres, troisièmement, l'Islande, et quatrièmement, le Royaume de Norvège, signée au Luxembourg le 16 juin 2011 et à Oslo le 21 juin 2011, et 2° la convention complémentaire entre, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, et troisièmement, le Royaume de Norvège, relatif à l'application de la convention, visée sous 1°, signée au Luxembourg le 16 juin 2011 et à Oslo le 21 juin 2011', 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.

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 ».

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.

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 ».

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

*

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 52.131/3, 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 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', 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 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 voltooien.²"

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.

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".

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 ontwerp 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.