CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.171/4
du 4 avril 2022

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment aux actes internationaux suivants :

1) l'Accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord modifiant et complétant l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la circulation des trains entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche et son protocole, signé à Bruxelles le 15 décembre 1993, et

2) l'Accord particulier entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux questions de sûreté concernant les trains empruntant la liaison fixe transmanche, faits à Bruxelles le 7 juillet 2020'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.171/4
van 4 april 2022

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de volgende internationale akten:

1) de Overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek, de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland met betrekking tot het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding met protocol, gedaan te Brussel op 15 december 1993, en

2) de Bijzondere Overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek, de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake veiligheidsvraagstukken met betrekking tot de treinen via de vaste kanaalverbinding, gedaan te Brussel op 7 juli 2020'

‡LW-AFEWPFIEF-HBBHBVT‡

Le 10 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et du Commerce extérieur, et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment aux actes internationaux suivants :

1) l'Accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord modifiant et complétant l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la circulation des trains entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche et son protocole, signé à Bruxelles le 15 décembre 1993, et

2) l'Accord particulier entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux questions de sûreté concernant les trains empruntant la liaison fixe transmanche, faits à Bruxelles le 7 juillet 2020'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 4 april 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, 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 de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 avril 2022.

*

‡LW-AFEWPFIEF-HBBHBVT‡

Op 10 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel, en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de volgende internationale akten:

1) de Overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek, de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland met betrekking tot het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding met protocol, gedaan te Brussel op 15 december 1993, en

2) de Bijzondere Overeenkomst tussen de Regering van de Franse Republiek, de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake veiligheidsvraagstukken met betrekking tot de treinen via de vaste kanaalverbinding, gedaan te Brussel op 7 juli 2020'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 4 april 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 april 2022.

*

‡LW-AFEWPFIEF-HBBHBVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Dès lors que les deux accords concernent l'accès au territoire (contrôles douaniers, contrôles de l'immigration et autres contrôles aux frontières), et la sécurité ainsi que la sûreté du trafic ferroviaire à destination ou en provenance de la liaison fixe transmanche, ceux-ci relèvent bien de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

Dans la mesure où l'avant-projet à l'examen relève aussi de la compétence de l'autorité fédérale en matière de réglementation relative aux transports ferroviaires, il doit être soumis à la procédure d'association des Gouvernements de région, prévue par l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' [1].

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. Le membre de phrase introductif de l'article 3, (1), du Protocole 'relatif à l'organisation des contrôles frontaliers dans les zones de contrôles' [2], énonce :

> « Au moment de signer le présent Accord, chaque Partie contractante précise dans une déclaration écrite lesquelles des procédures et modalités suivantes, énoncées dans les paragraphes (l) (a) ou (l) (b) du présent article, s'appliquent aux zones de contrôles situées sur son territoire en sa qualité d'État de séjour ».

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

[1] En ce sens, voir l'avis n° 69.524/VR donné le 13 juillet 2021 sur un avant-projet de loi « portant assentiment aux actes internationaux suivants :
1) l'Accord entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique relatif au précontrôle dans le domaine du transport aérien, et
2) l'Accord entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique sur la sûreté de l'aviation civile pour les opérations de précontrôle à Bruxelles-National, faits à Bruxelles le 28 septembre 2020 ».

[2] Lequel fait partie intégrante de l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord 'concernant la circulation des trains entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche', signé à Bruxelles le 15 décembre 1993, comme le précise son article 2, (3), tel que remplacé par l'article 3 du premier Accord auquel il est donné assentiment.

‡LW-AFEWPFIEF-HBBHBVT‡

Le Commentaire de cette disposition précise à cet égard :

> « Le choix (a ou b) effectué par les Parties contractantes devait faire l'objet d'une déclaration écrite lors de la signature de cet Accord, ce qui a été fait par toutes les Parties. La Belgique et le Royaume-Uni appliquent les procédures et modalités prévues au point a, les Pays-Bas et la France choisissent l'option b ».

Le choix opéré entre ces deux options par la Belgique, lors de la communication aux autres Parties de cette déclaration, détermine la portée des obligations qui découlent de l'Accord pour la Belgique, ainsi que pour les voyageurs ferroviaires concernés. Cette déclaration doit, par conséquent être également soumise à l'assentiment du Parlement, et faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

Il convient dès lors d'insérer dans le dispositif de l'avant-projet de loi d'assentiment un nouvel article disposant que la déclaration reproduite en annexe sortira son plein et entier effet ; le texte de la déclaration faite par la Belgique conformément à l'article 3 du Protocole 'relatif à l'organisation des contrôles frontaliers dans les zones de contrôles' étant annexé au projet de loi [3].

2. Dans son avis n° 58.383/4, donné le 25 novembre 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 9 aout 2016 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant le contrôle d'immigration effectué sur les trains circulant entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche, fait à Londres le 3 décembre 2013 et à Bruxelles le 18 décembre 2013', la section de législation a formulé l'observation suivante :

> « Afin de permettre aux membres de la Chambre des représentants de délibérer en connaissance de cause, il conviendrait de les informer simultanément de la teneur du 'traité fait à Cantorbéry le 12 février 1986' auquel l'article 1er de l'Accord se réfère. Il s'agit du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du nord concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe trans-Manche, fait à Cantorbéry le 12 février 1986, traité auquel le Royaume de Belgique n'est pas partie » [4].

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

*

[3] En ce sens voir l'avis n° 64.465/VR donné le 23 novembre 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 7 avril 2019 'portant assentiment à la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices et à la Note explicative, faites à Paris le 24 novembre 2016', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64465.pdf et l'avis n° 51.489/2 donné le 2 juillet 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 5 mai 2014 'portant assentiment à la Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants, faite à La Haye le 19 octobre 1996', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51489.pdf.

[4] http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58383.pdf.

‡LW-AFEWPFIEF-HBBHBVT‡

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Aangezien beide overeenkomsten betrekking hebben op de toegang tot het grondgebied (douanecontroles, immigratiecontroles en andere grenscontroles), alsook op de veiligheid van het treinverkeer van of naar de vaste kanaalverbinding, vallen ze wel degelijk onder de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid.

In zoverre het voorliggende voorontwerp ook onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake reglementering op het spoorvervoer valt, moeten de gewestregeringen bij de uitwerking ervan worden betrokken, zoals is bepaald in artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.[1]

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. De inleidende zin van artikel 3, (1), van het protocol 'betreffende de organisatie van grenscontroles in de controlezones'[2] luidt:

> "Elke Overeenkomstsluitende partij legt bij de ondertekening van deze Overeenkomst in een schriftelijke verklaring vast welke van de volgende procedures en modaliteiten genoemd vermeld (sic) onder literae (sic) a) of b) van toepassing zijn op de op hun grondgebied gelegen controlezones, in hun hoedanigheid van Gaststaat."

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

[1] Zie in die zin advies 69.524/VR, op 13 juli 2021 verstrekt over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de volgende internationale akten:
1) de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika inzake preclearance in de luchtvaart, en
2) de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika over beveiliging in de burgerluchtvaart voor preclearance-operaties in Brussel-Nationaal, gedaan te Brussel op 28 september 2020'.

[2] Dat protocol maakt een onlosmakelijk deel uit van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland 'met betrekking tot het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding', gedaan te Brussel op 15 december 1993, zoals bepaald in artikel 2, (3), ervan, zoals dat vervangen is bij artikel 3 van de eerste Overeenkomst waaraan instemming wordt verleend.

‡LW-AFEWPFIEF-HBBHBVT‡

In de bespreking van die bepalingen staat in dat verband het volgende:

"De door de Overeenkomstsluitende Partijen gemaakte keuze (a of b) diende bij de ondertekening van deze Overeenkomst in een schriftelijke verklaring te worden neergelegd, hetgeen door alle Partijen is gebeurd. België en het Verenigd Koninkrijk passen de procedures en modaliteiten toe zoals voorzien in punt a, Nederland en Frankrijk kozen voor optie b."

De keuze die België in die verklaring aan de andere partijen uit die twee opties heeft gemaakt, bepaalt de draagwijdte van de verplichtingen die voor België, alsook voor de betrokken treinreizigers, uit de overeenkomst voortvloeien. Bijgevolg moet die verklaring eveneens ter instemming worden voorgelegd aan het Parlement en worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

In het dispositief van het voorontwerp van instemmingswet dient dan ook een nieuw artikel te worden ingevoegd dat bepaalt dat de in de bijlage weergegeven verklaring volkomen gevolg zal hebben; de tekst van de verklaring die België heeft gedaan overeenkomstig artikel 3 van het protocol 'betreffende de organisatie van grenscontroles in de controlezones', wordt als bijlage bij het wetsontwerp gevoegd.[3]

2. In advies 58.383/4 van 25 november 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 augustus 2016 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, met betrekking tot immigratiecontroles op het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding, gedaan te Londen op 3 december 2013 en te Brussel op 18 december 2013', heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

"Om de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers in staat te stellen daarover met kennis van zaken te beraadslagen, zouden ze tegelijkertijd op de hoogte moeten worden gebracht van de strekking van het 'Verdrag, gedaan te Canterbury op 12 februari 1986' waarnaar artikel 1 van de overeenkomst verwijst. Het gaat om het verdrag tussen de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake de bouw en de exploitatie door privéconcessionnarissen van een vaste kanaalverbinding, gedaan te Canterbury op 12 februari 1986, waarbij het Koninkrijk België geen partij is".[4]

[3] Zie in die zin advies 64.465/VR, op 23 november 2018 verstrekt over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 april 2019 'houdende instemming met de Multilaterale overeenkomst ter implementatie van aan belastingverdragen gerelateerde maatregelen ter voorkoming van grondslaguitholling en winstverschuiving en met de verklarende Nota, gedaan te Parijs op 24 november 2016', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64465.pdf, en advies 51.489/2, op 2 juli 2012 verstrekt over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 mei 2014 'houdende instemming met het Verdrag inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen, gedaan te 's-Gravenhage op 19 oktober 1996', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51489.pdf.

[4] http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58383.pdf.

‡LW-AFEWPFIEF-HBBHBVT‡

Deze opmerking geldt eveneens voor het voorliggende voorontwerp.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-AFEWPFIEF-HBBHBVT‡