CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 63.585/4
du 20 juin 2018

sur

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

- 1° Protocole portant amendement de l'article 50, alinéa a) de la Convention relative à l'aviation civile internationale, fait à Montréal le 6 octobre 2016,

- 2° Protocole portant amendement de l'article 56 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, fait à Montréal le 6 octobre 2016'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.585/4
van 20 juni 2018

over

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

- 1° Protocol houdende wijziging van artikel 50, lid a) van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, gedaan te Montreal op 6 oktober 2016,

- 2° Protocol houdende wijziging van artikel 56 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, gedaan te Montreal op 6 oktober 2016'

‡LW-CJGSLCBAJ-GDFIFUQ‡

Le 25 mai 2018, 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 aux actes internationaux suivants :

- 1° Protocole portant amendement de l'article 50, alinéa a) de la Convention relative à l'aviation civile internationale, fait à Montréal le 6 octobre 2016,

- 2° Protocole portant amendement de l'article 56 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, fait à Montréal le 6 octobre 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 juin 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2018.

*

Op 25 mei 2018 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 volgende internationale akten :

- 1° Protocol houdende wijziging van artikel 50, lid a) van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, gedaan te Montreal op 6 oktober 2016,

- 2° Protocol houdende wijziging van artikel 56 van het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, gedaan te Montreal op 6 oktober 2016'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, 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 20 juni 2018.

*

‡LW-CJGSLCBAJ-GDFIUQ‡

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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à deux protocoles faits à Montréal le 6 octobre 2016 et portant respectivement amendement à l'article 50, alinéa a), de la Convention 'relative à l'aviation civile internationale', faite à Chicago le 7 décembre 1944 (ci-après : la Convention) (article 2 de l'avant-projet), et à l'article 56 de la Convention (article 3 de l'avant-projet).

Les amendements sont relatifs à l'Organisation de l'Aviation civile internationale instituée par l'article 43 de la Convention, lequel énonce que cette Organisation « se compose d'une Assemblée, d'un Conseil et de tous autres organes qui pourraient être nécessaires ».

Le premier amendement vise à modifier l'article 50, alinéa a), de la Convention en vue d'augmenter de trente-six à quarante le nombre d'États contractants appelés à composer le Conseil.

Le second amendement modifie l'article 56 de la Convention en vue de faire passer de dix-neuf à vingt-et-un le nombre de membres de la Commission de Navigation aérienne que le Conseil est tenu d'instituer en vertu de l'article 54, e), de la Convention et dont la composition et les fonctions sont réglées par les articles 56 et 57 de la Convention.

COMPÉTENCE

2. Interrogé quant à savoir si ces Protocoles ont été soumis au groupe de travail traités mixtes institué par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes', le délégué du Ministre a répondu :

> « Les Protocoles, sous rubrique, modifient la composition de certaines Assemblées/Commissions de l'OACI.
>
> L'OACI a été instituée par la Convention de Chicago conclue en 1994, signée par la Belgique en 1945 et ratifiée en 1947. Elle l'a été, évidemment à l'époque, par le Fédéral uniquement.

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

‡LW-CJGSLCBAJ-GDFIUQ‡

La Belgique a toujours été représentée uniquement par le Fédéral à l'OACI ou nous disposons d'ailleurs d'un groupe technique (dénommé ABIS) constitué avec d'autres pays.

Ces deux Protocoles n'ont donc effectivement pas été soumis au groupe de travail traités mixtes. »

3. À cet égard, s'il est exact que les dispositions de la Convention concernent dans une large mesure la matière de la navigation aérienne demeurée de compétence fédérale, cette Convention comporte des annexes, parmi lesquelles figurent notamment, d'une part, une annexe 14 intitulée « Aérodromes » et constituée d'un « Volume I : Conception et exploitation technique des aérodromes » et d'un « Volume II : Hélistations », et, d'autre part, une annexe 16 intitulée « Protection de l'environnement » et constituée de 3 volumes respectivement dédiés au « Bruit des aéronefs », aux « Émissions des moteurs d'aviation » et aux « Émissions de CO2 des avions ». En l'état des informations dont la section de législation dispose, il y a lieu de considérer que ces annexes sont relatives à des matières qui relèvent partiellement de la compétence des Régions en vertu de l'article 6, § 1er, II, et X, 7°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'.

En vertu de l'article 57, a), de la Convention, relatif aux fonctions de la Commission de Navigation aérienne, celle-ci doit « examiner et recommander au Conseil, pour adoption, des modifications aux Annexes à la présente Convention ».

Dans la mesure où les Protocoles à l'examen visent à modifier la composition d'organes, à savoir le Conseil et la Commission de Navigation aérienne, qui sont appelés à intervenir dans le processus de modification des annexes à la Convention, en ce compris, notamment, les annexes 14 et 16 précitées, ces Protocoles ne peuvent pas être considérés comme ayant un caractère exclusivement fédéral mais doivent au contraire être qualifiés de traités mixtes auxquels non seulement l'Autorité fédérale mais également les Régions doivent donner leur assentiment.

Selon les articles 3 et 4 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 et le point 4 de ses développements – développements qui, selon l'article 20 de ce même accord, en font partie intégrante –, la Conférence interministérielle « Politique étrangère », sur la proposition du groupe de travail traités mixtes, arrête le caractère mixte éventuel d'un traité. Cela doit se faire dès que possible, notamment avant les négociations et la signature, et à fortiori au moins préalablement à l'approbation du traité par le ou les parlements concernés.

En l'occurrence, cette procédure n'a pas été suivie. Il incombe dès lors à l'Autorité fédérale de se concerter avec les entités fédérées, conformément à la procédure prescrite par les articles 3 et 4 de l'accord de coopération, dans le but de s'assurer que les Régions sont disposées à s'approprier les Protocoles en les soumettant à l'assentiment de leurs parlements respectifs. À défaut de cet assentiment, les protocoles ne pourront pas être ratifiés [1-2].

[1] L'article 12 de l'accord de coopération dispose en ce sens ce qui suit : « Dès que toutes les Assemblées parlementaires concernées auront donné leur assentiment, le Ministre des Affaires étrangères fera établir l'instrument de ratification ou d'adhésion de la Belgique et le soumettra à la signature du Roi. C'est également le Ministre des

‡LW-CJGSLCBAJ-GDFIUQ‡

EXAMEN DES PROTOCOLES ET DE L'AVANT-PROJET DE LOI D'ASSENTIMENT

4. Les Protocoles à l'examen et l'avant-projet de loi d'assentiment n'appellent pas d'autres observations.

*

Affaires étrangères qui fait établir et transmettre à qui il appartient les notifications relatives à l'accomplissement des formalités internes ».

[2] La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans ses avis n° 57.106/VR/3 donné le 30 mars 2015 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, faite à Varsovie le 16 mai 2005', *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2435/1, pp. 26-36 ; n° 58.676/VR donné le 28 janvier 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 11 septembre 2016 'portant assentiment au Protocole modifiant le Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, fait à Luxembourg le 15 octobre 2012', *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 1904/1, pp. 12-20 ; n° 60.816/VR donné le 24 février 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 4 mars 2018 'portant assentiment au Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Strasbourg le 24 juin 2013', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 2835/1, pp. 11-17, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60816.pdf .

‡LW-CJGSLCBAJ-GDFIFUQ‡

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.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen aan twee protocollen gedaan te Montreal op 6 oktober 2016 en houdende wijziging van respectievelijk artikel 50, lid a), van het Verdrag 'inzake de internationale burgerluchtvaart', gedaan te Chicago op 7 december 1944 (hierna: het Verdrag) (artikel 2 van het voorontwerp), en artikel 56 van het Verdrag (artikel 3 van het voorontwerp).

De wijzigingen hebben betrekking op de Internationale Burgerlijke Luchtvaart Organisatie, ingesteld bij artikel 43 van het Verdrag, dat bepaalt dat die Organisatie "bestaat uit een Vergadering, een Raad en zodanige andere lichamen als nodig zullen blijken".

De eerste wijziging betreft artikel 50, lid a), van het Verdrag en strekt tot het optrekken - van zesendertig tot veertig - van het aantal Verdragsluitende Staten die geacht zijn de Raad samen te stellen.

De tweede wijziging betreft artikel 56 van het Verdrag en strekt tot het optrekken – van negentien tot eenentwintig – van het aantal leden van de Commissie inzake Luchtverkeer, die de Raad krachtens artikel 54, e), van het Verdrag geacht wordt in te stellen en waarvan de samenstelling en de taken geregeld worden bij de artikelen 56 en 57 van het Verdrag.

BEVOEGDHEID

2. Op de vraag of die Protocollen voorgelegd zijn aan de werkgroep gemengde verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten 'over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen', heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "Les Protocoles, sous rubrique, modifient la composition de certaines Assemblées/Commissions de l'OACI.
>
> L'OACI a été instituée par la Convention de Chicago conclue en 1994, signée par la Belgique en 1945 et ratifiée en 1947. Elle l'a été, évidemment à l'époque, par le Fédéral uniquement.

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

‡LW-CJGSLCBAJ-GDFIUQ‡

La Belgique a toujours été représentée uniquement par le Fédéral à l'OACI ou nous disposons d'ailleurs d'un groupe technique (dénommé ABIS) constitué avec d'autres pays.

Ces deux Protocoles n'ont donc effectivement pas été soumis au groupe de travail traités mixtes."

3. Hoewel het in dat verband klopt dat het Verdrag grotendeels bepalingen bevat die een federaal gebleven bevoegdheid betreffen, namelijk het luchtverkeer, zijn er ook bijlagen bij gevoegd die bij de huidige stand van de informatie waarover de afdeling Wetgeving beschikt, beschouwd dienen te worden als betrekking hebbend op aangelegenheden die krachtens artikel 6, § 1, II, en X, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' deels vallen onder de bevoegdheid van de Gewesten. Het gaat inzonderheid onder meer over, enerzijds, bijlage 14 met als titel "Aérodromes", die bestaat uit een "Volume I : Conception et exploitation technique des aérodromes" en een "Volume II : Hélistations" en, anderzijds, bijlage 16 met als titel "Protection de l'environnement", die bestaat uit 3 boekdelen met de respectieve titels "Bruit des aéronefs", "Émissions des moteurs d'aviation" en "Émissions de CO2 des avions".

Wat de taken van de Commissie inzake Luchtverkeer betreft, is deze krachtens artikel 57, a), van het Verdrag, ertoe gehouden "wijzigingen van de Bijlagen van dit Verdrag te overwegen en aan de Raad voorstellen tot aanvaarding daarvan te doen".

Aangezien de voorliggende Protocollen ertoe strekken de samenstelling van bepaalde organen te wijzigen, met name de Raad en de Commissie inzake Luchtverkeer, die betrokken moeten worden bij de wijziging van de bijlagen bij het Verdrag, met inbegrip van inzonderheid de voornoemde bijlagen 14 en 16, mogen die Protocollen niet beschouwd worden als verdragen van uitsluitend federale aard maar als gemengde verdragen waaraan niet alleen de federale overheid maar eveneens de Gewesten hun instemming moeten verlenen.

Luidens de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 en punt 4 van de toelichting ervan – welke toelichting, naar luid van artikel 20 van datzelfde akkoord, integraal deel uitmaakt van het samenwerkingsakkoord –, stelt de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid, op voorstel van de werkgroep gemengde verdragen, het eventueel gemengde karakter van een verdrag vast. Zulks moet zo snel mogelijk gebeuren, namelijk vóór de onderhandelingen en de ondertekening en *a fortiori* minstens vóór de goedkeuring van het verdrag door het betrokken parlement of door de betrokken parlementen.

In casu is deze procedure niet gevolgd. Het staat bijgevolg aan de federale overheid overleg te plegen met de deelstaten, overeenkomstig de in de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord voorgeschreven procedure, met het doel zich ervan te vergewissen dat de Gewesten bereid zijn zich de Protocollen eigen te maken door ze ter instemming voor te leggen aan hun respectieve parlementen. Zonder die instemming zullen de Protocollen niet bekrachtigd kunnen worden.[1-2]

[1] Artikel 12 van het samenwerkingsakkoord bepaalt in die zin wat volgt: "Zodra de instemming in alle betrokken parlementaire assemblees werd bekomen zal de Minister van Buitenlandse Zaken de bekrachtigings- of

‡LW-CJGSLCBAJ-GDFIUQ‡

ONDERZOEK VAN DE PROTOCOLLEN EN VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

4. De voorliggende Protocollen en het voorontwerp van instemmingswet geven geen aanleiding tot verdere opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

toetredingsoorkonde van België opmaken en voorleggen aan de ondertekening van de Koning. Ook de kennisgevingen over de beëindiging van de interne procedures worden door de Minister van Buitenlandse Zaken opgesteld en ter bestemming geleid."

[2] De afdeling Wetgeving heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in haar adviezen 57.106/VR/3, op 30 maart 2015 verstrekt over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, gedaan te Warschau op 16 mei 2005', *Parl.St.* Kamer, 2016-17, nr. 2435/1, 26-36; 58.676/VR, op 28 januari 2016 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 september 2016 'houdende instemming met het Protocol tot wijziging van het Verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, gedaan te Luxemburg op 15 oktober 2012', *Parl.St.* Kamer, 2015-16, nr. 1904/1, 12-20; 60.816/VR, op 24 februari 2017 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 mars 2018 'houdende instemming met het Protocol nr. 15 tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gedaan te Straatsburg op 24 juni 2013', *Parl.St.* Kamer, 2017-18, nr. 2835/1, 11-17, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60816.pdf.

‡LW-CJGSLCBAJ-GDFIFUQ‡