



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.087/2/V
du 4 septembre 2018

advies 64.087/2/V
van 4 september 2018

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Gouvernement du Royaume de
Belgique et le Gouvernement
de l'Australie relatif aux
services aériens, et à son
annexe, faits à Canberra le
23 novembre 2012'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Akkoord tussen de Regering
van het Koninkrijk België en
de Regering van Australië
betreffende de luchtdiensten,
en zijn bijlage, gedaan te
Canberra op
23 november 2012'

Le 25 juillet 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 prorogé de plein droit * jusqu'au 10 septembre 2018, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de l'Australie relatif aux services aériens, et à son annexe, faits à Canberra le 23 novembre 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 4 septembre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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 VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 septembre 2018.

*

Op 25 juli 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 van rechtswege * verlengd tot 10 september 2018 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Australië betreffende de luchtdiensten, en zijn bijlage, gedaan te Canberra op 23 november 2012'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 4 september 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd 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 VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 september 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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.

CONFORMITÉ AVEC LE DROIT EUROPÉEN

1. Le deuxième considérant du règlement (CE) n° 847/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'concernant la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les États membres et les pays tiers' énonce ce qui suit :

« À la suite des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes dans les affaires C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 et C-476/98, la Communauté est exclusivement compétente pour ce qui concerne divers aspects de tels accords ».

Le règlement (CE) n° 847/2004 a instauré des procédures relatives à la coopération entre la Commission européenne et les États membres permettant de respecter la répartition des compétences lors de la négociation et de la conclusion d'accords bilatéraux relatifs au transport aérien avec des pays tiers.

Il revient au demandeur d'avis de vérifier que les procédures instaurées par le règlement (CE) n° 847/2004 ont bien été suivies. L'exposé des motifs sera également complété sur ce point ¹.

PUBLICATION DES NORMES VISÉES PAR L'ACCORD

2. À plusieurs reprises, l'Accord fait référence la Convention 'relative à l'aviation civile internationale', signée à Chicago le 7 décembre 1994 (dénommée ci-après : la Convention de Chicago), et à ses annexes.

Les dix-neuf annexes de la Convention de Chicago constituent les « Normes et pratiques recommandées internationales » (articles 38, 54, l), et 90 de la Convention de Chicago). Celles-ci n'ont pas été publiées au *Moniteur belge*. Elles sont mises à disposition par le service des publications de l'OACI contre paiement et ne sont pas disponibles en langue néerlandaise.

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

¹ Voir en ce sens l'avis n° 62.386/4 donné le 27 novembre 2017 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif au transport aérien, fait à Bruxelles le 27 février 2017' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2962/001, pp. 14 à 23, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62386.pdf>).

Il convient de rappeler à cet égard que, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, à défaut d'une publication au *Moniteur belge*, ces dispositions ne sont en principe pas opposables aux particuliers ².

Ce n'est que si la Convention de Chicago avait elle-même déterminé le mode de publication de ces modifications ³ ou que si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire ⁴ que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est actuellement pas le cas ⁵.

Il serait préférable que l'auteur de l'avant-projet examine d'une manière horizontale le problème de la publication des annexes de la Convention de Chicago afin d'élaborer, au niveau du droit international ou du droit interne, une solution garantissant que les règles de droit concernées – le cas échéant d'une manière spécifique – peuvent être publiées ou rendues accessibles d'une manière qui satisfait aux exigences de sécurité juridique, d'égalité et d'accessibilité ⁶⁻⁷.

LANGUE(S) DE RÉDACTION DE L'ACCORD

3. Il n'est pas possible de déterminer si les textes français et néerlandais de l'accord auquel il est porté assentiment constituent des versions authentiques ou, comme le laisse supposer le fait que ces deux textes sont dépourvus de signatures, s'il s'agit de simples traductions d'un original unilingue fait en langue anglaise.

Dans le dossier joint à la demande d'avis, seule la version anglaise de l'Accord se présente en effet comme la copie d'un original signé. Elle ne fait, en outre, pas mention d'autres versions linguistiques.

² Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, *J.T.*, 1982, pp. 565-567, note J. VERHOEVEN.

³ 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 toutefois l'avis n° 47.054/1 donné le 15 octobre 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 2 juillet 2010 'portant consentement au Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux, conclu le 3 février 1958, au Protocole relatif aux privilèges et immunités de l'Union Benelux et à la Déclaration, signée à 's-Gravenhage le 17 juin 2008' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2009-2010, n° 324/1, p. 66, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47054.pdf>).

⁴ Voir à cet égard l'avis n° 47.092/4 donné le 23 septembre 2009 sur un avant-projet devenu la loi du 24 avril 2014 'relative à la publication de divers actes internationaux portant des prescriptions techniques en matière de navires et de navigation maritime' (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3381/001, pp. 12-13, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47092.pdf>).

⁵ Concernant l'opposabilité d'annexes de la Convention de Chicago aux particuliers, voir notamment C.J.U.E., 10 mars 2009, C-345/06, *Heinrich*. Voir également C.E. (7^e ch.), 10 juin 2005, n° 145.819, *SA Heli Service Belgium*.

⁶ Voir l'avis n° 47.054/1 du 15 octobre 2009, précité.

⁷ Voir en ce sens l'avis n° 62.386/4 du 27 novembre 2017, précité.

Il revient par conséquent au demandeur d'avis de vérifier si les versions française et néerlandaise de l'Accord en constituent bien des versions authentiques ou si elles ne sont que de simples traductions, ce qu'il conviendrait alors d'y mentionner.

SIGNATURES DE L'ACCORD

4. L'Accord aurait dû mentionner l'identité et la qualité des personnes qui l'ont signé pour la Belgique⁸.

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

5. L'assentiment anticipé prévu par l'article 3 de l'avant-projet de loi ne vaut, ainsi qu'il est disposé, que pour les modifications à l'Annexe à l'Accord adoptées en application de l'article 18, paragraphe 1, de celui-ci.

Les autres amendements et révisions prévus par l'article 18 de l'Accord devront faire l'objet d'une loi d'assentiment par la Chambre des représentants, conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution.

*

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 200.

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.

OVEREENSTEMMING MET HET EUROPEES RECHT

1. In de tweede overweging van verordening (EG) nr. 847/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘inzake onderhandelingen over en de uitvoering van overeenkomsten inzake luchtdiensten tussen lidstaten en derde landen’ wordt op het volgende gewezen:

“Volgens het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de zaken C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 en C-476/98 is de Gemeenschap als enige bevoegd inzake de diverse aspecten van dergelijke overeenkomsten.”

Bij verordening (EG) nr. 847/2004 zijn procedures ingesteld met betrekking tot de samenwerking tussen de Europese Commissie en de lidstaten die het mogelijk maken die bevoegdheidsverdeling in acht te nemen bij de onderhandelingen over en het sluiten van bilaterale overeenkomsten betreffende het luchtvervoer met derde landen.

De adviesaanvrager dient na te gaan of de procedures die ingesteld zijn bij verordening (EG) nr. 847/2004, wel degelijk gevolgd zijn. Bovendien moet de memorie van toelichting op dit punt aangevuld worden.¹

BEKENDMAKING VAN DE NORMEN WAARNAAR HET AKKOORD VERWIJST

2. In het Akkoord is herhaaldelijk sprake van het Verdrag “inzake de Internationale Burgerluchtvaart”, ondertekend te Chicago op 7 december 1994 (hierna genoemd: het Verdrag van Chicago) of naar de bijlagen ervan.

De negentien bijlagen bij het Verdrag van Chicago vormen de “International Standards and Recommended Practices” (artikelen 38, 54, I), en 90 van het Verdrag van Chicago). Die bijlagen zijn niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Ze worden via de

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

¹ Zie in die zin advies 62.386/4, dat op 27 november 2017 gegeven is over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Volksrepubliek Algerije betreffende het luchtvervoer, gedaan te Brussel op 27 februari 2017’ (Parl.St. Kamer 2017-18, nr. 54-2962/001, 14 tot 23, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/62386.pdf>).

publicatiedienst van de ICAO tegen betaling beschikbaar gesteld en zijn niet verkrijgbaar in de Nederlandse taal.

In dit verband dient erop gewezen te worden dat die bepalingen, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie, bij gebreke aan een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, in beginsel niet aan particulieren tegengeworpen kunnen worden.²

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou alleen dan geen bezwaar opleveren indien het Verdrag van Chicago zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen³ bekendgemaakt moeten worden of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking⁴ voorzien had, wat thans niet het geval is⁵.

Het probleem van bekendmaking van de bijlagen bij het Verdrag van Chicago zou door de steller van het voorontwerp het best op een horizontale manier onderzocht worden teneinde internationaalrechtelijk of internrechtelijk een oplossing uit te werken die garandeert dat de betrokken rechtsregels – desnoods op een specifieke wijze – bekendgemaakt of toegankelijk gemaakt kunnen worden op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van rechtszekerheid, gelijkheid en kenbaarheid.⁶⁻⁷

TAAL/TALEN WAARIN HET AKKOORD GESTELD IS

3. Er kan onmogelijk vastgesteld worden of ook de Nederlandse en de Franse tekst van het akkoord waarmee instemming verleend wordt authentieke versies zijn, dan wel, zoals vermoed kan worden door het feit dat op die beide teksten geen handtekeningen voorkomen, of het gaat om loutere vertalingen van een eentalig origineel dat in het Engels opgesteld is.

² Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

³ Regels uitgevaardigd door organen van internationale instellingen kunnen immers in het interne recht bindend verklaard worden doordat ze bekendgemaakt zijn in het publicatieblad dat door die instellingen uitgegeven wordt, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, “L’application du droit international par le juge administratif”, *APT*, 1998, 95). Zie evenwel advies 47.054/1 van 15 oktober 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 juli 2010 ‘houdende instemming met het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie, en de Verklaring, ondertekend in ‘s-Gravenhage op 17 juni 2008’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 324/1, 66, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47054.pdf>).

⁴ Zie in dat verband advies 47.092/4 van 23 september 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 april 2014 ‘betreffende de bekendmaking van verscheidene internationale akten houdende technische voorschriften inzake schepen en de zeevaart’ (*Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3381/001, 12-13, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47092.pdf>).

⁵ Wat betreft de tegenstelbaarheid van bijlagen bij het Verdrag van Chicago aan particulieren, zie o.m. HvJ 10 maart 2009, C-345/06, *Heinrich*. Zie ook RvS (7e kamer) 10 juni 2005, nr. 145.819, NV Heli Service Belgium.

⁶ Zie voormeld advies 47.054/1 van 15 oktober 2009.

⁷ Zie in die zin voormeld advies 62.386/4 van 27 november 2017.

In het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, wordt immers alleen de Engelse tekst van het Akkoord voorgesteld als de kopie van een ondertekend origineel. In die tekst wordt bovendien geen melding gemaakt van andere taalversies.

Bijgevolg dient de adviesaanvrager te controleren of de Nederlandse en de Franse tekst van het Akkoord wel degelijk authentieke versies zijn dan wel of het om loutere vertalingen gaat, wat dan in die teksten vermeld zou moeten worden.

HANDTEKENINGEN ONDER HET AKKOORD

4. De naam en de hoedanigheid van de personen die het akkoord voor België ondertekend hebben, hadden in het akkoord vermeld moeten staan.⁸

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

5. De voorafgaande instemming waarin artikel 3 van het voorontwerp van wet voorziet, geldt volgens de bewoordingen van dat artikel, alleen voor de wijzigingen aan de bijlage bij het Akkoord die met toepassing van artikel 18, lid 1, van het Akkoord aangenomen worden.

Voor de overige wijzigingen en herzieningen waarin artikel 18 van het Akkoord voorziet, moet door de Kamer van volksvertegenwoordigers een instemmingswet aangenomen worden overeenkomstig artikel 167, § 2, van de Grondwet.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT

⁸ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 200.