CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.118/VR
du 25 septembre 2018

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République du Bénin relatif au transport aérien, fait à Cotonou le 9 janvier 2018'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.118/VR
van 25 september 2018

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Benin betreffende het luchtvervoer, gedaan te Cotonou op 9 januari 2018'

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

Le 30 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 [†], et prorogé jusqu'au 28 septembre 2018 [*], sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République du Bénin relatif au transport aérien, fait à Cotonou le 9 janvier 2018'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 25 septembre 2018. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wanda VOGEL et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Astrid TRUYENS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Les rapports ont été rédigés par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur, et Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur. Ils ont été présentés par Kristin BAMS, premier auditeur chef de section, et Yves CHAUFFOUREAUX.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 septembre 2018.

*

[†] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 aout.

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

Op 30 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 [†] , en verlengd tot 28 september 2018[*] een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Benin betreffende het luchtvervoer, gedaan te Cotonou op 9 januari 2018'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 25 september 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wanda VOGEL en Koen MUYLLE, staatsraden, Astrid TRUYENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn opgesteld door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur. Ze zijn uitgebracht door Kristin BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Yves CHAUFFOUREAUX.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 september 2018.

*

[†] 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.

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis.*

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

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 à l'examen a pour objet de porter assentiment à l'« Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République du Bénin relatif au transport aérien », fait à Cotonou le 9 janvier 2018 (ci-après : l'Accord) (article 2).

Comme l'indique l'exposé des motifs de l'avant-projet, l'Accord remplace

> « l'accord aérien bilatéral du 15 février 1971 conclu à l'époque avec la République du Dahomey devenue depuis 1975 la République du Bénin.
>
> […]
>
> Ses dispositions, applicables aux [p]arties [c]ontractantes et à leurs entreprises de transport aérien désignées, prévoient et règlent, en respect des lois et règlements des [p]arties contractantes (ainsi que des prescrits européens pour la Belgique), tous les aspects permettant l'exploitation de liaisons aériennes spécifiées dans le 'Tableau des routes' annexé à cet accord et faisant partie intégrante de ce dernier ».

L'avant-projet prévoit par ailleurs, en son article 3, la possibilité de donner un assentiment anticipé aux modifications qui seront apportées à l'Accord en application de son article 20, paragraphe 4.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

2. Comme il est relevé dans l'exposé des motifs, l'Accord doit être qualifié de traité mixte au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution et en conséquence également soumis à l'assentiment des parlements régionaux [1].

---

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

[1] Voir en ce sens l'avis n° 57.108/VR donné le 10 mars 2015 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République Démocratique du Congo relatif au transport aérien, fait à Kinshasa le 2 février 2013' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3039/1, pp. 13 à 19 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57108.pdf), ainsi que l'avis n° 57.109/VR donné le 10 mars 2015 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République du Sénégal relatif au transport aérien, fait à Dakar le 18 janvier 2013' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3017/1, pp. 13 à 17 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57109.pdf), tous deux faisant référence à l'avis n° 52.638/VR donné le 22 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' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2015/1, pp. 44 à 50 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52638.pdf).

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

Par décision du 15 février 2017, la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (ci-après : la CIPE) a donné exceptionnellement son accord pour que la seule autorité fédérale signe les accords aériens bilatéraux déjà paraphés, comme l'Accord actuellement soumis pour avis. Il ressort des explications fournies par le délégué que la décision de faire signer exclusivement l'autorité fédérale a été accordée à titre exceptionnel et qu'elle avait pour objectif de régulariser une situation existante pour un certain nombre d'accords aériens bilatéraux déjà paraphés. Il ne pourrait toutefois pas s'en déduire que la CIPE estimerait qu'il s'agit d'un traité exclusivement fédéral.

Ce point de vue est confirmé dans le rapport du groupe de travail Traités mixtes (GTTM) du 16 février 2017 où l'on peut lire :

> « Afin de liquider le passif, les membres de la CIPE se sont mis d'accord à titre exceptionnel pour que l'[É]tat fédéral signe les accords aériens bilatéraux paraphés mais pas encore signés ([c.-à-d.] selon la formule 5), pour autant que ces accords soient considérés après leur signature comme des accords mixtes. Pour les nouveaux accords aériens bilatéraux, la procédure appropriée, c.-à-d. le groupe de travail traités mixtes, sera suivie pour la détermination du caractère » [2].

Le rapport du Groupe de travail Traités mixtes a été approuvé par la CIPE le 25 juillet 2017.

Si l'on peut s'y rallier, la section de législation souligne néanmoins l'importance de respecter correctement et en temps utile, c'est-à-dire avant les négociations et la signature, les procédures fixées dans 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' [3] ; dans le cas contraire, une convention risque de ne pas pouvoir être ratifiée ou de ne pas pouvoir avoir d'effet dans l'ordre juridique belge.

CONFORMITÉ AVEC LE DROIT EUROPÉEN

3. 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 ».

[2] Le rapport du groupe de travail Traités mixtes doit toutefois encore être approuvé par la CIPE.

[3] Voir les avis précités n[os] 57.108/VR et 57.109/VR du 10 mars 2015, observation n° 2. Voir également l'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', observations n[os] 4.2 à 4.4 (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2435/1, pp. 29 à 30 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57106.pdf).

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

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.

Interrogé sur ce point, le délégué du Ministre a confirmé que les procédures instaurées par le règlement (CE) n° 847/2004 ont bien été suivies.

PROCÉDURE DE MODIFICATION DE L'ACCORD ET PROCÉDURE DE MODIFICATION DES ROUTES AÉRIENNES

4.1. L'article 20 de l'Accord prévoit des procédures de modification de l'Accord et de son annexe.

4.2. Certes, ainsi que la section de législation l'a déjà souligné par le passé, il n'est pas impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures d'un traité international, pour autant que certaines conditions soient remplies. Comme l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État l'a notamment observé à l'occasion du traité de Lisbonne :

> « Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs à des organes européens pour modifier un certain nombre de dispositions, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment [4]. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité ne change rien à cette constatation [5].
>
> Tant la Cour de cassation [6] que la section de législation du Conseil d'État [7] admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à une modification à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut que les Chambres législatives et, le cas échéant, les

[4] *Note de bas de page n° 57 de l'avis cité :* Voir les textes applicables sous le n° 23 […].

[5] *Note de bas de page n° 58 de l'avis cité :* La plupart des « clauses-passerelle » prévoient que les décisions sont prises à l'unanimité. Tel n'est toutefois pas le cas des décisions envisagées par les articles 98, 107, paragraphe 2, c), 129, paragraphe 3, 281, deuxième alinéa, et 300, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[6] *Note de bas de page n° 59 de l'avis cité* : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. VERHOEVEN ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

[7] *Note de bas de page n° 60 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis n° 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); l'avis n° 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); l'avis n° 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures modifications [8] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications » [9].

4.3. Il ressort des paragraphes 1 et 3 de l'article 20 que des modifications d'une « disposition quelconque » de l'Accord peuvent être convenues après concertation par voie de discussions ou par correspondance entre les autorités aéronautiques et que ces modifications entrent en vigueur lorsqu'elles sont confirmées par un échange de notes diplomatiques.

Compte tenu de l'étendue de leur champ d'application, qui vise toute modification de toute disposition quelconque de l'Accord, les paragraphes 1 et 3 ne sont admissibles que s'ils sont interprétés comme signifiant qu'avant de faire l'objet de l'échange de notes diplomatiques visé au paragraphe 3, les modifications apportées à l'Accord doivent au préalable, conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution, avoir reçu l'assentiment de la Chambre des représentants.

4.4. En ce qui concerne les modifications apportées à l'Accord en application de l'article 20, paragraphes 1 et 3, il y a lieu d'observer en outre :

– que ces accords, tout comme l'Accord qu'ils modifient ou complètent, sont de nature mixte (autorité fédérale/régions) ;

– que lors de leur mise en œuvre, les procédures instaurées par le règlement (CE) n° 847/2004 précité doivent être respectées ;

– qu'à l'instar de l'Accord, elles doivent être publiées au *Moniteur belge* [10].

4.5. Il ressort par ailleurs de l'article 20, paragraphe 4, de l'Accord que son annexe peut être modifiée par un arrangement administratif entre les autorités aéronautiques.

Cette annexe définit les routes aériennes sur lesquelles portent les droits d'exploitation fixés dans l'Accord. Elle indique en outre que les entreprises de transport aérien désignées des parties contractantes peuvent omettre un ou plusieurs points sur les routes convenues ou les opérer dans un ordre différent, à condition que le point de départ ou d'arrivée soit situé dans le pays dont elles ont la nationalité.

---

[8] *Note de bas de page n° 61 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

[9] Avis n° 44.028/AG donné le 29 janvier 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', observation n° 28 (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-568/1, pp. 355-356 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44028.pdf) ; voir également l'avis n° 51.151/VR donné le 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 40-41 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51151.pdf), sous « Observations générales », le point 1.2.

[10] Voir en ce sens l'avis n° 57.108/VR, *l.c.*, avec référence à l'avis n° 50.621/3 donné le 13 décembre 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juillet 2013 'portant assentiment à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, et à l'Annexe, adoptées à Paris le 20 octobre 2005' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2025/1, pp. 26-28 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50621.pdf) ; l'avis n° 54.630/VR donné le 14 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 25 avril 2014 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République d'Albanie sur le transport international par la route, signé à Tirana le 25 avril 2006' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2444/1, pp. 27-35 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54630.pdf).

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

L'article 20, paragraphe 4, de l'Accord ne suscite pas de problème de principe, eu égard à l'objet clairement délimité des modifications ou ajouts que cette disposition autorise [11]. Toutefois, étant donné qu'il s'agit d'accords internationaux modifiant l'Accord, il y a lieu, conformément aux principes rappelés ci-dessus [12], de prévoir expressément dans l'avant-projet que le législateur donne son assentiment préalable aux modifications qui sont apportées à l'annexe de l'Accord, conformément à l'article 20, paragraphe 4, de celui-ci. L'avant-projet sera complété en ce sens.

Par ailleurs, l'article 20, paragraphe 4, permet d'adopter des modifications que le Parlement pourrait éventuellement désapprouver. Afin de permettre au Parlement de signaler au Gouvernement qu'il n'approuve pas une modification déterminée, l'avant-projet pourrait être complété par une disposition prévoyant l'obligation pour le Gouvernement de notifier au Parlement, dans un délai déterminé, toute modification qu'il n'aurait pas expressément acceptée [13].

À cet effet, l'article 3 de l'avant-projet pourrait être complété par les deux alinéas suivants :

« Le Roi notifie au Parlement tout projet d'accord de nouveau tableau des routes.

---

[11] Voir en ce sens l'avis n° 57.108/VR, *l.c.*, avec référence aux avis n[os] 37.954-37.970-37.977-37.978/AG, donnés le 15 février 2005 sur :
- un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome, le 29 octobre 2004' (37.954/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37954.pdf) ;
– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réun. COCOM, 2004-2005, n° B-30/1, p. 25 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37970.pdf) ;
– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-128/1, p. 25 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37977.pdf) ;
– un avant-projet de loi 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1091/1, p. 539 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37978.pdf).

[12] Voir le point 4.2.

[13] Pour la formulation d'une telle disposition, on peut par exemple s'inspirer des articles 3 et 4 du projet de loi adopté par la Chambre des représentants le 17 décembre 2015 'portant assentiment au Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, et à l'annexe, faits à Nagoya le 29 octobre 2010' (*Doc. parl.*, Chambre 2015-2016, n° 54-1457/4), des articles 3 et 4 du décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 4 avril 2014 'portant assentiment au Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, fait à Nagoya le 15 octobre 2010' et des articles 3 et 4 du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 'portant assentiment à l'Accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), fait à Genève le 26 mai 2000, et aux prescriptions actualisées ADN 2013'. Voir dans le même sens l'avis n° 59.894/1/V donné le 26 aout 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, fait à Astana le 21 décembre 2015' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2311/1 pp. 20 à 29 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59894.pdf) et l'avis n° 61.208/VR donné le 8 mai 2017 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord du Cap de 2012 sur la mise en œuvre des dispositions du Protocole de 1993 relatif à la Convention internationale de Torremolinos de 1977 sur la sécurité des navires de pêche, fait au Cap le 11 octobre 2014' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2760/1, pp. 15 à 19 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61208.pdf).

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

Dans un délai de trois mois suivant la communication du Roi visée à l'alinéa 2, la Chambre des représentants peut s'opposer à ce qu'une modification du tableau des routes au sens de l'alinéa 1er sortisse son plein et entier effet ».

Enfin, les modifications formulées sous le point 4.4 ci-dessus valent également pour les modifications apportées à l'annexe de l'Accord en application de l'article 20, paragraphe 4.

PUBLICATION DES NORMES VISÉES PAR L'ACCORD

5. À plusieurs reprises, l'Accord fait référence aux annexes ou à leurs modifications qui sont adoptées en vertu de l'article 90 de la Convention 'relative à l'aviation civile internationale', signée à Chicago le 7 décembre 1944 (dénommée ci-après : la Convention de Chicago), et qui, de cette manière aussi, sont rendues obligatoires (voir notamment les articles 1er, a) et i), 4, paragraphe 2, 7, paragraphe 1, 8, paragraphes 2 et 4, et 9, paragraphe 4).

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.

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 [14].

Ce n'est que si la Convention de Chicago avait elle-même déterminé le mode de publication de ces modifications [15] ou que si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire [16] que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est actuellement pas le cas [17].

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 international ou du droit interne, une solution garantissant que les règles de

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

[15] 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).

[16] 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° 53-3381/1, pp. 12 et 13 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47092.pdf).

[17] Concernant l'opposabilité d'annexes de la Convention de Chicago aux particuliers, voir notamment C.J., 10 mars 2009, C-345/06, *Heinrich.* Voir également C.E., 10 juin 2005, n° 145.819, SA Heli Service Belgium.

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

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 [18].

EXAMEN DU DISPOSITIF DE L'AVANT-PROJET

Intitulé

6. Selon son intitulé, le traité auquel il est donné assentiment est un « [a]ccord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République du Bénin relatif au transport aérien », fait à Cotonou le 9 janvier 2018.

Bien que cet intitulé doit être reproduit à l'article 2 de l'avant-projet, l'occasion est aussi mise ici à profit pour rappeler que, si les traités sont, certes, conclus par les organes compétents du pouvoir exécutif, ceux-ci le font toutefois 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, l'État belge [19] et la République du Bénin (et donc pas les gouvernements du Royaume de Belgique et de la République du Bénin) [20].

Article 3

7. Concernant l'article 3 de l'avant-projet, il est renvoyé au point 4.5 ci-dessus.

*

[18] Voir l'avis n° 47.054/1 donné le 15 octobre 2009, cité dans la note de bas de page 15.

[19] En vertu de l'article 167, § 2, de la Constitution, c'est du reste le Roi, et non le Gouvernement, qui conclut les traités.

[20] Voir en ce sens l'avis n° 57.108/VR, *l.c.*, avec référence à l'avis n° 53.285/3 donné le 29 mai 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 26 novembre 2013 'portant assentiment à la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République populaire de Chine tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu, faite à Bruxelles le 7 octobre 2009' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2204/1, pp. 51 à 54 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53285.pdf).

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

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 voorliggende voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen aan de "Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Benin betreffende het luchtvervoer", gedaan te Cotonou op 9 januari 2018 (hierna: de Overeenkomst) (artikel 2).

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt aangegeven, vervangt de Overeenkomst

> "de eerder op 15 februari 1971 ondertekend[e] bilaterale luchtvaartovereenkomst met de Republiek Dahomey die in 1975 de Republiek Benin werd.
>
> (...)
>
> De bepalingen van deze overeenkomst zijn van toepassing op de Overeenkomstsluitende Partijen en hun aangewezen luchtvaartmaatschappijen en regelen, met inachtneming van de wetten en reglementen van de Overeenkomstsluitende Partijen (en van de Europese voorschriften voor België), alle aspecten voor de exploitatie van de luchtverbindingen bedoeld in de bij deze overeenkomst gevoegde 'Routetabel', die integraal deel uitmaakt van deze overeenkomst."

In artikel 3 van het voorontwerp wordt overigens voorzien in de mogelijkheid om een voorafgaande goedkeuring te verlenen aan de wijzigingen die aangebracht worden in de Overeenkomst, met toepassing van artikel 20, lid 4, ervan.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN HET VOORONTWERP

2. Zoals in de memorie van toelichting opgemerkt wordt, moet de Overeenkomst worden aangemerkt als een gemengd verdrag in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet en moet ze bijgevolg eveneens ter instemming worden voorgelegd aan de gewestparlementen.[1]

‡ Daar het een voorontwerp van decreet betreft, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Zie in die zin advies 57.108/VR, op 10 maart 2015 gegeven over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Republiek Congo betreffende het luchtvervoer, opgemaakt te Kinshasa op 2 februari 2013' (*Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3039/001, 13 tot 19; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57108.pdf), alsook advies 57.109/VR , op 10 maart 2015 gegeven over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Senegal betreffende het luchtvervoer, gedaan te Dakar op

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (hierna: de ICBB) heeft er bij een beslissing van 15 februari 2017 uitzonderlijk mee ingestemd dat alleen de federale overheid de reeds geparafeerde bilaterale luchtvaartakkoorden, zoals de Overeenkomst die thans voor advies voorligt, ondertekent. Uit de toelichting die de gemachtigde heeft verschaft, blijkt dat de beslissing inzake een exclusieve federale ondertekening bij wijze van uitzondering is toegestaan en dat ze tot doel had om een bestaande toestand te regulariseren voor een bepaald aantal al geparafeerde bilaterale luchtvaartakkoorden. Hieruit zou evenwel niet mogen worden afgeleid dat de ICBB van oordeel zou zijn dat het om een exclusief federaal verdrag gaat.

Die zienswijze wordt bevestigd in het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV) van 16 februari 2017, waarin te lezen staat:

> "Teneinde het passief weg te werken gingen de leden van de ICBB ten uitzonderlijke titel akkoord met de ondertekening door de federale staat van de geparafeerde maar nog niet ondertekende bilaterale luchtvaartakkoorden (volgens formule 5), voor zover deze akkoorden na hun ondertekening beschouwd worden als gemengde verdragen. Voor de nieuwe bilaterale luchtvaartakkoorden wordt de geëigende procedure, t.t.z. de werkgroep gemengde verdragen, gevolgd voor de bepaling van het karakter." [2]

Het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen is op 25 juli 2017 goedgekeurd door de ICBB.

Ofschoon hiermee kan worden ingestemd, onderstreept de afdeling Wetgeving het belang om de procedures, bepaald in 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',[3] correct en tijdig te volgen, met andere woorden voorafgaand aan de onderhandelingen en de ondertekening; zo niet bestaat het risico dat een verdrag niet kan worden geratificeerd, of geen uitwerking kan hebben in de Belgische rechtsorde.

---

18 januari 2013' (*Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3017/001, 13 tot 17; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57109.pdf), beide met verwijzing naar 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' (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2015/1, 44 tot 50; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52638.pdf).

[2] Het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen moet wel nog door de ICBB worden goedgekeurd.

[3] Zie de reeds vermelde adviezen 57.108/VR en 57.109/VR van 10 maart 2015, opmerking 2. Zie ook advies 57.106/VR/3 van 30 maart 2015, 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', opmerkingen 4.2 tot 4.4 (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2435/001, 29 - 30; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57106.pdf).

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

OVEREENSTEMMING MET HET EUROPESE RECHT

3. 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.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister bevestigd dat de procedures die ingesteld zijn bij verordening (EG) nr. 847/2004, daadwerkelijk zijn gevolgd.

PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE OVEREENKOMST EN PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE VLIEGROUTES

4.1. Artikel 20 van de Overeenkomst voorziet in procedures tot wijziging van de Overeenkomst en haar bijlage.

4.2. Zoals de afdeling Wetgeving in het verleden reeds onderstreept heeft, is het voor de wetgever weliswaar niet onmogelijk om met zulke toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, op voorwaarde dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in verband met het Verdrag van Lissabon inzonderheid het volgende opgemerkt:

> "Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd.[4] De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen, doet niets af aan die vaststelling.[5]

[4] *Voetnoot 57 van het geciteerde advies:* Zie de toepasselijke teksten onder (…) nr. [23] (…).

[5] *Voetnoot 58 van het geciteerde advies*: De meeste "overbruggingsclausules" bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

Zowel het Hof van Cassatie[6] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State[7] aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen[8] kennen en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."[9]

4.3. Uit artikel 20, lid 1 en 3, blijkt dat wijzigingen van "enige bepaling" van de Overeenkomst kunnen worden overeengekomen na mondeling of schriftelijk overleg tussen de luchtvaartautoriteiten, en dat die wijzigingen van kracht worden nadat ze door een wisseling van diplomatieke nota's zijn bevestigd.

Gelet op het ruime toepassingsgebied van het eerste en het derde lid, dat elke wijziging van welke bepaling ook van de Overeenkomst omvat, kunnen die bepalingen slechts aanvaard worden indien ze aldus begrepen worden dat de wijzigingen die in de Overeenkomst aangebracht worden, overeenkomstig artikel 167, § 2, van de Grondwet de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers verkregen moeten hebben alvorens ze het voorwerp uitmaken van de in het derde lid bedoelde wisseling van diplomatieke nota's.

4.4. Wat de wijzigingen betreft die met toepassing van artikel 20, lid 1 en 3, in de Overeenkomst aangebracht worden, behoort bovendien opgemerkt te worden:

- dat die overeenkomsten, net zoals de Overeenkomst die ze wijzigen of aanvullen, gemengd van aard zijn (federale overheid/gewesten);

---

[6] *Voetnoot 59 van het geciteerde advies*: Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

[7] *Voetnoot 60 van het geciteerde advies*: Zie o.m. advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl. St.* Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl. St.* W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl. St.* Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

[8] *Voetnoot 61 van het geciteerde advies*: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

[9] Advies 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 juni 2008 'houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007', opmerking 28, (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 355-356; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44028.pdf); zie eveneens advies 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 juni 2012 'houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1598/1, 40-41; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51151.pdf) onder "Algemene opmerkingen", punt 1.2.

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

- dat bij het tot stand komen ervan de procedures die bij de voormelde verordening (EG) nr. 847/2004 ingesteld zijn, moeten worden nageleefd;

- dat ze, net zoals de Overeenkomst, bekendgemaakt moeten worden in het *Belgisch Staatsblad*.[10]

4.5. Voorts blijkt uit artikel 20, lid 4, van de Overeenkomst dat de bijlage van die Overeenkomst kan worden aangepast door een administratieve regeling tussen de luchtvaartautoriteiten.

Die bijlage definieert de vliegroutes waarop de in de Overeenkomst bepaalde exploitatierechten betrekking hebben. Ze geeft voorts aan dat de aangewezen luchtvaartmaatschappijen van de overeenkomstsluitende partijen op de overeengekomen routes één of meerdere punten mogen weglaten of in een andere volgorde mogen bedienen, op voorwaarde dat het punt van vertrek of aankomst gelegen is in het land van hun nationaliteit.

Artikel 20, lid 4, van de Overeenkomst doet geen principieel probleem rijzen, gelet op het duidelijk begrensde voorwerp van de wijzigingen of aanvullingen die bij deze bepaling worden toegestaan.[11] Daar het gaat om internationale overeenkomsten tot wijziging van de Overeenkomst, dient evenwel, overeenkomstig de hiervoor aangehaalde beginselen, [12] in het voorontwerp uitdrukkelijk bepaald te worden dat de wetgever vooraf instemt met de wijzigingen die in de bijlage bij de Overeenkomst aangebracht worden overeenkomstig artikel 20, lid 4, ervan. Het voorontwerp moet in die zin aangevuld worden.

---

[10] Zie in die zin advies 57.108/VR, *l.c.*, met verwijzing naar advies 50.621/3 van 13 december 2011 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2013 'houdende instemming met het Verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, en met de Bijlage, aangenomen te Parijs op 20 oktober 2005' (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2025/1, 26-28; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/50621.pdf); advies 54.630/VR, op 14 januari 2014 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 25 april 2014 'houdende instemming met het akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Albanië betreffende het internationaal wegvervoer, ondertekend in Tirana op 25 april 2006' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2444/1, 27-35; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54630.pdf).

[11] Zie in die zin advies 57.108/VR, *l.c.*, met verwijzing naar de adviezen 37.954-37.970-37.977-37.978/AV, gegeven op 15 februari 2005 over:
- een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 9 juni 2006 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004' (37.954/AV) (*Parl.St*. Vl.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37954.pdf);
- een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 23 juni 2005 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.970/AV) (*Parl.St*. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37970.pdf);
- een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 23 juni 2005 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.977/AV) (*Parl.St*. Br.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37977.pdf);
- een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.978/AV) (*Parl.St*. Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37978.pdf).

[12] Zie punt 4.2.

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

Bovendien maakt artikel 20, lid 4, het mogelijk dat wijzigingen worden aangenomen waarmee het parlement het eventueel niet eens is. Om het parlement de mogelijkheid te bieden aan de regering duidelijk te maken dat het het niet eens is met een bepaalde wijziging, zou het voorontwerp aangevuld kunnen worden met een bepaling waarin voorzien wordt in de verplichting voor de regering om elke wijziging die het niet uitdrukkelijk heeft aanvaard, binnen een bepaalde termijn aan het parlement mee te delen.[13]

Hiertoe zou artikel 3 van het voorontwerp kunnen worden aangevuld met de volgende twee leden:

> "De Koning meldt elk ontwerp van akkoord van nieuwe routetabel aan het parlement.
>
> Binnen een termijn van drie maanden na de mededeling door de Koning, vermeld in het tweede lid, kan de Kamer van volksvertegenwoordigers zich ertegen verzetten dat een wijziging van de routetabel als vermeld in het eerste lid, volkomen gevolg zal hebben."

Ten slotte gelden de opmerkingen die hierboven in punt 4.4 gemaakt zijn eveneens voor de wijzigingen die met toepassing van artikel 20, lid 4, in de bijlage bij de Overeenkomst aangebracht worden.

BEKENDMAKING VAN DE NORMEN WAARNAAR DE OVEREENKOMST VERWIJST

5. In de Overeenkomst wordt herhaaldelijk verwezen naar de bijlagen of de wijzigingen ervan die worden aangenomen krachtens artikel 90 van het Verdrag 'inzake de internationale burgerlijke luchtvaart', ondertekend te Chicago op 7 december 1944 (hierna genoemd: het Verdrag van Chicago), en die aldus ook verbindend worden gemaakt (zie onder meer de artikelen 1, a) en i), 4, lid 2, 7, lid 1, 8, lid 2 en lid 4, en 9, lid 4).

De negentien bijlagen bij het Verdrag van Chicago vormen de "Internationale normen en aanbevolen werkwijzen" (artikelen 38, 54, l), en 90 van het Verdrag van Chicago).

---

[13] Voor de formulering van een dergelijke bepaling kan inspiratie worden gezocht in bijvoorbeeld de artikelen 3 en 4 van het op 17 december 2015 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen wetsontwerp 'houdende instemming met het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, en met de bijlage, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010' (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1457/004), de artikelen 3 en 4 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 'houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010' en de artikelen 3 en 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 'houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013'. Zie in dezelfde zin advies 59.894/1/V van 26 augustus 2016 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Versterkte partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds, gedaan te Astana op 21 december 2015' (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2311/001, 20-29; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59894.pdf) en advies 61.208/VR van 8 mei 2017 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst van Kaapstad van 2012 inzake de tenuitvoerlegging van de bepalingen van het Protocol van 1993 bij het Internationaal Verdrag van Torremolinos voor de beveiliging van vissersvaartuigen van 1977, gedaan te Kaapstad op 11 oktober 2014' (*Parl. St.* Kamer, 2017-18, n° 54-2760/001, 15 tot 19; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61208.pdf).

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

Die bijlagen zijn niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Ze worden door de publicatiedienst van de ICAO tegen betaling beschikbaar gesteld en zijn niet verkrijgbaar in de Nederlandse taal.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat die bepalingen volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie in beginsel niet tegenstelbaar zijn aan particulieren wanneer ze niet in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt.[14]

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 wijzigingen[15] bekendgemaakt moeten worden of indien de wetgever in een afwijkende regeling[16] van bekendmaking voorzien had, wat thans niet het geval is[17].

De steller van het voorontwerp zou het probleem van de bekendmaking van de bijlagen bij het Verdrag van Chicago het best op een horizontale manier onderzoeken, teneinde op internationaal of internrechtelijk niveau 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.[18]

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP

Opschrift

6. Het verdrag waaraan instemming verleend wordt, is luidens het opschrift ervan een "[o]vereenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Benin betreffende het luchtvervoer", gedaan te Cotonou op 9 januari 2018.

[14] Cass. 11 december 1953, *Pas*. 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *J.T.* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

[15] Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, 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", *A.P.T.*, 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.* Vl.Parl. 2009-10, nr. 324/1, 66; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47054.pdf).

[16] 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).

[17] Wat betreft de tegenstelbaarheid van bijlagen bij het Verdrag van Chicago aan particulieren, zie onder meer HvJ 10 maart 2009, C-345/06, *Heinrich.* Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, nv Heli Service Belgium.

[18] Zie advies 47.054/1 van 15 oktober 2009, vermeld in voetnoot 15.

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡

Dit opschrift moet inderdaad overgenomen worden in artikel 2 van het voorontwerp. Er wordt echter nogmaals op gewezen dat verdragen weliswaar gesloten worden door de bevoegde organen van de uitvoerende macht, maar dat deze dit doen namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden. In het onderhavige geval zijn de verdragsluitende partijen derhalve de Belgische Staat[19] en de Republiek Benin (en dus niet de regeringen van het Koninkrijk België en van de Republiek Benin)[20].

Artikel 3

7. Wat artikel 3 van het voorontwerp betreft, wordt verwezen naar punt 4.5 hierboven.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Jo BAERT

[19] Krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet is het trouwens de Koning, en niet de regering, die de verdragen sluit.

[20] Zie in die zin advies 57.108/VR, *l.c.*, met verwijzing naar advies 53.285/3 van 29 mei 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 november 2013 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Volksrepubliek China tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen, gedaan te Brussel op 7 oktober 2009' (*Parl.St*. Senaat 2012-13, 5-2204/1, 51-54; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53285.pdf).

‡LW-BIKSPFFC-GEBBIMW‡