CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.521/4
du 20 novembre 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 fédérative du Brésil relatif au transport aérien, et à son annexe, faits à Bruxelles le 4 octobre 2009'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.521/4
van 20 november 2018

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Federale Republiek Brazilië betreffende luchtdiensten, en haar bijlage, gedaan te Brussel op 4 oktober 2009'

‡LW-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

Le 24 octobre 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 à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil relatif au transport aérien, et à son annexe, faits à Bruxelles le 4 octobre 2009'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 novembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, 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 Wanda VOGEL.

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

*

Op 24 oktober 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 de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Federale Republiek Brazilië betreffende luchtdiensten, en haar bijlage, gedaan te Brussel op 4 oktober 2009'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 november 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 november 2018.

*

‡LW-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

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 fédérative du Brésil relatif au transport aérien, et à son annexe, faits à Bruxelles le 4 octobre 2009 » (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 18 novembre 1999 dont plusieurs clauses étaient devenues soit obsolètes, soit non conformes au droit communautaire soit, tout simplement, plus en phase avec l'évolution du monde aéropolitique ou des besoins des parties prenantes.
>
> [...]
>
> Ses dispositions, applicables aux Parties Contractantes et à leurs entreprises de transport aérien désignées, prévoient et règlent, en respect des lois et règlements des Parties 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 2.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

2. Dans son avis n° 64.118/VR, donné le 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', la section de législation a formulé l'observation suivante :

> « 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 loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité :* 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'

‡LW-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

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 ».

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

(*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).

[2] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité :* Le rapport du groupe de travail Traités mixtes doit toutefois encore être approuvé par la CIPE.

[3] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité :* 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-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

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 ».

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.

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

[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.

‡LW-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

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 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. En ce qui concerne les modifications apportées à l'Accord en application de l'article 20, paragraphe 1er, il y a lieu d'observer :

– 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].

4.4. Il ressort par ailleurs de l'article 20, paragraphe 2, de l'Accord que son annexe peut être modifiée par un accord écrit entre les autorités aéronautiques des Parties, confirmé par échange de notes diplomatiques.

Cette annexe définit les routes aériennes sur lesquelles portent les droits d'exploitation fixés dans l'Accord.

---

[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).

[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 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 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° 64.118/VR précité, avec référence à l'avis n° 57.108/VR précité et 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-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

L'article 20, paragraphe 2, 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 2, de celui-ci. L'article 3 de l'avant-projet satisfait à cette exigence.

Par ailleurs, l'article 20, paragraphe 2, 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].

[11] Voir en ce sens l'avis n° 64.118/VR précité, 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-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

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.

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 observations formulées sous le point 4.3 ci-dessus valent également pour les modifications apportées à l'annexe de l'Accord en application de l'article 20, paragraphe 2.

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.

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].

---

[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-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

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 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 « Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil relatif aux services aériens », et non, comme il est indiqué dans le texte français, un accord relatif au transport aérien.

L'intitulé de l'avant-projet, dans la version française, doit être corrigé sur ce point.

7. Bien que l'intitulé de l'accord doit également être reproduit aux articles 2 et 3 de l'avant-projet, l'occasion est 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 fédérative du Brésil (et donc pas les gouvernements du Royaume de Belgique et de la République fédérative du Brésil) [20].

8. L'annexe faisant partie intégrante de l'accord, il n'y a pas lieu d'y porter assentiment de manière distincte. L'intitulé et les articles 2 et 3 de l'avant-projet seront corrigés sur ce point.

[18] Voir l'avis n° 47.054/1 donné le 15 octobre 2009, cité dans la note de bas de page n° 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° 64.118/VR précité, avec référence à l'avis n° 57.108/VR précité et 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-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

Annexes

9. L'accord auquel il est donné assentiment dispose que son texte anglais prévaut en cas de divergence d'interprétation. Ce dernier doit dès lors être également repris en annexe de l'avant-projet.

*

‡LW-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

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 beoogt instemming te verlenen aan de "Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Federale Republiek Brazilië betreffende het luchtverkeer, en haar bijlage, gedaan te Brussel op 4 oktober 2009" (hierna: de Overeenkomst) (artikel 2).

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

> "de bilaterale luchtvaarovereenkomst van 18 november 1999 waarvan meerder[e] clausules, hetzij verouderd waren, hetzij met de communautair recht niet overeenstemden, hetzij gewoon aan de behoeften van de belangstellenden of aan de ontwikkeling op aeropolitiek vlak niet meer beantwoordden.
>
> (…)
>
> 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 luchtvaartverbindingen bedoeld in de bij deze overeenkomst gevoegde 'Routetabel', die integraal deel uitmaakt van deze overeenkomst".

Verder bepaalt artikel 3 van het voorontwerp dat vooraf kan worden ingestemd met de wijzigingen die in de Overeenkomst zullen worden aangebracht overeenkomstig artikel 20, lid 2, ervan.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN HET VOORONTWERP

2. De afdeling Wetgeving heeft het volgende opgemerkt in haar advies 64.118/VR, op 25 september 2018 gegeven 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':

> "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

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

‡LW-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

Grondwet en moet ze bijgevolg eveneens ter instemming worden voorgelegd aan de gewestparlementen.[1]

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."

Die opmerking geldt eveneens voor het voorliggende voorontwerp van wet.

---

[1] *Voetnoot 1 van het geciteerde advies:* 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 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] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies:* Het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen moet wel nog door de ICBB worden goedgekeurd.

[3] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies:* 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-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

OVEREENSTEMMING MET HET EUROPESE RECHT

3. 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' luidt als volgt:

> "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, zodat die bevoegdheidsverdeling in acht kan worden genomen 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 gevolgd zijn.

PROCEDURE OM DE OVEREENKOMST TE WIJZIGEN EN PROCEDURE OM DE VLIEGROUTES TE WIJZIGEN

4.1. Artikel 20 van de Overeenkomst voorziet in procedures om de Overeenkomst en haar Bijlage te wijzigen.

4.2. Zoals de afdeling Wetgeving in het verleden reeds onderstreept heeft, is het voor de wetgever inderdaad mogelijk om met zulke toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, voor zover 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 moet worden genomen, doet niets af aan die vaststelling[5].

[4] *Voetnoot 57 van het geciteerde advies:* Zie de toepasselijke teksten onder (…) nr. 24 (…).

[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-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

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 kennen[8] en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."[9]

4.3. Wat de wijzigingen betreft die met toepassing van artikel 20, lid 1, in de Overeenkomst aangebracht worden, valt bovendien op te merken:

- dat die overeenkomsten, net zoals de Overeenkomst die erbij gewijzigd of aangevuld wordt, gemengd van aard zijn (federale overheid/gewesten);

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

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

---

[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, op 29 januari 2008 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid 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 ook advies 51.151/VR, op 3 april 2012 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid 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), punt 1.2. van de "Algemene opmerkingen".

[10] Zie in die zin het voornoemde advies 64.118/VR, met verwijzing naar het voornoemde advies 57.108/VR en naar advies 50.621/3, op 13 december 2011 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid 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 heeft geleid 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).

‡LW-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

4.4. Voorts blijkt uit artikel 20, lid 2, van de Overeenkomst dat de Bijlage van die Overeenkomst kan worden aangepast door een schriftelijk akkoord, gesloten tussen de luchtvaartautoriteiten van de Partijen, bevestigd door een uitwisseling van diplomatieke nota's.

Die bijlage definieert de vliegroutes waarop de in de Overeenkomst bepaalde exploitatierechten betrekking hebben.

Artikel 20, lid 2, van de Overeenkomst doet geen principieel probleem rijzen, gelet op het duidelijk begrensde voorwerp van de wijzigingen of aanvullingen die krachtens deze bepaling toegestaan zijn.[11] Daar het gaat om internationale overeenkomsten tot wijziging van de Overeenkomst, dient evenwel, overeenkomstig de hierboven 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 2, ervan. Artikel 3 van het voorontwerp voldoet aan dat vereiste.

Bovendien maakt artikel 20, lid 2, 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 welbepaalde wijziging, zou het voorontwerp aangevuld kunnen worden met een bepaling die de regering ertoe verplicht elke wijziging die het niet uitdrukkelijk heeft aanvaard binnen een bepaalde termijn aan het parlement mee te delen.[13]

---

[11] Zie in die zin het voornoemde advies 64.118/VR, met verwijzing naar de adviezen 37.954-37.970-37.977-37.978/AV, gegeven op 15 februari 2005 over:
- een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan 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 heeft geleid 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. 3-1091/001, 539), http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37978.pdf.

[12] Zie punt 4.2.

[13] Voor de formulering hiervan kan inspiratie worden gezocht in bv. 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 2015-2016, 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

‡LW-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

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

"De Koning meldt aan het Parlement elk ontwerp van overeenkomst van nieuwe routetabel.

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 onder punt 4.3. gemaakt zijn eveneens voor de wijzigingen die met toepassing van artikel 20, lid 2, 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: het Verdrag van Chicago), en die aldus ook op die manier verbindend worden gemaakt.

De negentien bijlagen bij het Verdrag van Chicago vormen de "International Standards and Recommended Practices" (artikelen 38, 54, l), en 90 van het Verdrag van Chicago). Deze werden niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Ze worden via de publicatiedienst van de ICAO tegen betaling beschikbaar gesteld en zijn niet verkrijgbaar in de Nederlandse taal.

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

Dat geen bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* plaatsvindt, zou enkel aanvaardbaar zijn indien het Verdrag van Chicago zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt[15] of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien,[16] wat thans niet het geval is.[17]

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 1 oktober 2014' (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2760/001, 15 tot 19, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61208.pdf).

[14] Cass. 11 december 1953, Pas. 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 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", *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

‡LW-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

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 worden onderzocht teneinde internationaal 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.[18]

ONDERZOEK VAN HET DISPOSITIEF VAN HET VOORONTWERP

OPSCHRIFT

6. Het verdrag waaraan instemming verleend wordt, is luidens het opschrift ervan een "Overeenkomst tussen de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Federale Republiek Brazilië betreffende luchtdiensten", en niet zoals in de Franse tekst staat, een overeenkomst "relatif aux transports aériens".

Het opschrift dient in de Franse tekst op dat punt te worden aangepast.

7. Hoewel het opschrift van de Overeenkomst letterlijk moet worden overgenomen in de artikelen 2 en 3 van het voorontwerp, wordt de gelegenheid ook te baat genomen om te onderstrepen 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 Federale Republiek Brazilië (en dus niet de regeringen van het Koninkrijk België en van de Federale Republiek Brazilië).[20]

8. Aangezien de bijlage integraal deel uitmaakt van de Overeenkomst, is er geen reden om er afzonderlijk instemming aan te verlenen. Het opschrift en de artikelen 2 en 3 van het voorontwerp moeten op dat punt worden aangepast.

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 2013-2014, 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.

[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 het voornoemde advies 64.118/VR, met verwijzing naar het voornoemde advies 57.108/VR en 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 tot 54, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53285.pdf).

‡LW-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡

Bijlagen

9. Volgens de overeenkomst waaraan instemming wordt verleend, is de Engelse tekst ervan doorslaggevend in geval van uiteenlopende interpretaties. Die tekst moet dus ook worden opgenomen als bijlage bij het voorontwerp.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-AFMSKCHFC-GEFCBMR‡