



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.817/4
du 8 janvier 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Burkina Faso relatif au transport aérien, signé à Bruxelles le 05 juin 2018'

Le 26 novembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Burkina Faso relatif au transport aérien, signé à Bruxelles le 05 juin 2018'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 janvier 2019. 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.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 janvier 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 décret à l'examen a pour objet, en son article 1^{er}, de porter assentiment à l'« l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Burkina Faso relatif au transport aérien, signé à Bruxelles le 5 juin 2018 » (ci-après : l'Accord).

Comme l'indique l'exposé des motifs de l'avant-projet, l'Accord remplace l'accord bilatéral du 15 février 1984¹.

L'exposé des motifs indique également ce qui suit :

« 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 2, la possibilité de donner un assentiment anticipé aux modifications qui seront apportées à l'annexe de l'Accord en application de son article 22, paragraphe 3.

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 régionaux².

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

¹ L'Accord relatif aux transports aériens entre le Royaume de Belgique et la République de Haute-Volta, publié au Moniteur belge du 22 novembre 1984, porte la date du 15 février 1984 (et non 1983, comme indiqué dans l'exposé des motifs).

² 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

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’³.

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’⁴ ; 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 décret examiné.

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>).

³ *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.

⁴ *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : Voir les avis précités n°s 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°s 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>).

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

3.1. Les articles 20 et 22 de l'Accord prévoient des procédures de modification de l'Accord et de son annexe.

3.2. Pour ce qui concerne les modifications de l'Accord, l'article 22, paragraphe 2, dispose qu'elles « entrent en vigueur, à titre provisoire, à la date de leur signature et sont confirmées par voie diplomatique après accomplissement des formalités prévues ».

En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des parlements concernés.

Une application à titre provisoire d'une modification de l'Accord anticipe l'assentiment du Parlement et place celui-ci devant l'alternative suivante : soit ratifier l'application à titre provisoire, soit, en cas de non-ratification, mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'Accord. Ceci restreint le droit du Parlement d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment.

En outre, même si l'assentiment du Parlement a pour effet de confirmer ce qui a été arrêté antérieurement, une modification de l'Accord ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés ⁵.

Il est dès lors recommandé d'éviter à l'avenir d'inscrire dans un traité des dispositions concernant l'application provisoire de ses modifications ⁶.

3.3. En ce qui concerne les modifications apportées à l'Accord en application des articles 20, paragraphe 2, et 22, paragraphe 2, 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 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' doivent être respectées ;

– qu'à l'instar de l'Accord, elles doivent être publiées au *Moniteur belge* ⁷.

⁵ Ce ne sera pas le cas uniquement s'il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour une application conforme au traité dans la pratique.

⁶ Voir, dans le même sens, l'avis n° 57.663/4, donné le 6 juillet 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 24 février 2016 'portant assentiment à l'Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part, fait à Luxembourg le 10 juin 2013' et les avis qui y sont cités, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1514/1, pp. 15 à 19 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57663.pdf>.

⁷ 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

3.4. Il ressort par ailleurs de l'article 22, paragraphe 3, 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.

L'article 22, paragraphe 3, de l'Accord ne suscite pas de problème de principe, eu égard à l'objet clairement délimité des modifications ou ajouts que cette disposition autorise⁸. Toutefois, étant donné qu'il s'agit d'accords internationaux modifiant l'Accord, il y a lieu 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 22, paragraphe 3, de celui-ci. L'article 2 de l'avant-projet satisfait à cette exigence.

Par ailleurs, l'article 22, paragraphe 3, 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 acceptée⁹.

Paris le 20 octobre 2005' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2025/1, pp. 26 à 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 à 35 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54630.pdf>).

⁸ Voir en ce sens l'avis n° 64.118/VR précité, avec référence aux avis n°s 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>).

⁹ 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 août 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,

À cet effet, l'article 2 de l'avant-projet pourrait être complété par les deux alinéas suivants :

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

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

Enfin, les observations formulées sous le point 3.3 ci-dessus valent également pour les modifications apportées à l'annexe de l'Accord en application de l'article 22, paragraphe 3.

PUBLICATION DES NORMES VISÉES PAR L'ACCORD

4. 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, I), 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 ¹⁰.

Ce n'est que si la Convention de Chicago avait elle-même déterminé le mode de publication de ces modifications ¹¹ ou que si le législateur compétent avait prévu un régime

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>).

¹⁰ Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.T.*, 1982, pp. 565 à 567, note J. VERHOEVEN.

¹¹ 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>).

de publication dérogatoire ¹² que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est actuellement pas le cas ¹³.

EXAMEN DU DISPOSITIF DE L'AVANT-PROJET

5. Il y a lieu de reproduire, dans l'intitulé et aux articles 1^{er} et 2 de l'avant-projet de décret examiné, l'intitulé exact de l'Accord, à savoir : « Accord entre le Royaume de Belgique et le Burkina Faso relatif au transport aérien ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹² 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>).

¹³ 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.