



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 65.299/4
du 25 février 2019

advies 65.299/4
van 25 februari 2019

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Royaume de Belgique et le
Burkina Faso relatif au
transport aérien, fait à
Bruxelles le 5 juin 2018'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Overeenkomst tussen het
Koninkrijk België en Burkina
Faso betreffende het
luchtvervoer, gedaan te Brussel
op 5 juni 2018'

Le 30 janvier 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, et de la Défense, 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 Royaume de Belgique et le Burkina Faso relatif au transport aérien, fait à Bruxelles le 5 juin 2018'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 février 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 Martine BAGUET

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 février 2019.

*

Op 30 januari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken, en van Defensie, 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 het Koninkrijk België en Burkina Faso betreffende het luchtvervoer, gedaan te Brussel op 5 juni 2018'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 25 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 februari 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet [‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi à l'examen a pour objet, en son article 2, de porter assentiment à l'« Accord entre le Royaume de Belgique et le Burkina Faso relatif au transport aérien, fait 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 1984.

L'exposé des motifs indique également :

« 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'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' ¹, 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 ².

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

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3403/1, pp. 12 à 21, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64118.pdf>.

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 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'.

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'État 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 loi examiné.

(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>).

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

4.2. 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, § 2, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des représentants.

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.

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.

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.

4.3. 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 précité doivent être respectées ;

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

4.4. 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 autorise ⁸. 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

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° 57.108/VR précité, 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 à 28, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50621.pdf> ; et 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° 57.108/VR précité, avec référence à l'avis n° 37.954-37.970-37.977-37.978/AG, donné 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>.

modifications qui sont apportées à l'annexe de l'Accord, conformément à l'article 22, paragraphe 3, de celui-ci. L'article 3 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 Roi qu'il n'approuve pas une modification déterminée, l'avant-projet pourrait être complété par une disposition prévoyant l'obligation pour le Roi de notifier au Parlement, dans un délai déterminé, toute modification qu'il n'aurait pas expressément acceptée⁹.

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 22, paragraphe 3.

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, 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 particuliers¹⁰.

⁹ Pour la formulation d'une telle disposition, on peut par exemple s'inspirer des articles 3 et 4 de la loi du 29 février 2016 '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', 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 devenu la loi du 13 mai 2017 '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>.

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

Ce n'est que si la Convention de Chicago avait elle-même déterminé le mode de publication de ces modifications¹¹ ou que si le législateur compétent avait prévu un régime de publication dérogatoire¹² que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est actuellement pas le cas¹³.

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'accessibilité¹⁴.

*

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>.

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., arrêt *Heinrich*, 10 mars 2009, C-345/06, ECLI:EU:C:2009:140. Voir également C.E., 10 juin 2005, n° 145.819, *SA Heli Service Belgium*.

¹⁴ Voir l'avis n° 47.054/1 donné le 15 octobre 2009, cité dans la note de bas de page 11.

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. Artikel 2 van het voorliggende voorontwerp van wet beoogt instemming te verlenen aan de “Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en Burkina Faso betreffende het luchtvervoer, gedaan te Brussel op 5 juni 2018” (hierna: de Overeenkomst).

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt gesteld, vervangt de Overeenkomst de bilaterale luchtvaartovereenkomst van 15 februari 1984.

In de memorie van toelichting staat ook het volgende:

“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 voorts voorzien in de mogelijkheid dat een voorafgaande goedkeuring wordt verleend aan de wijzigingen die met toepassing van artikel 22, lid 3, van de Overeenkomst in de bijlage bij de Overeenkomst worden aangebracht.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN HET VOORONTWERP

2. In 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’,¹ heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

“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.”²

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

¹ Parl.St. Kamer 2018-19, nr. 54-3403/001, 12-21, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64118.pdf>.

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Zie in die zin advies 57.108/VR, op 10 maart 2015 gegeven over een

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 ([d.w.z.] 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.’³

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’,⁴ 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 ook voor het voorliggende voorontwerp van wet.

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>).

³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen moet wel nog door de ICBB worden goedgekeurd.

⁴ 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>).

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.

De adviesaanvrager dient na te gaan of de procedures die bij verordening (EG) nr. 847/2004 zijn ingesteld, wel degelijk gevolgd zijn.

PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE OVEREENKOMST EN PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE VliegROUTES

4.1. De artikelen 20 en 22 van de Overeenkomst voorzien in procedures tot wijziging van de Overeenkomst en haar bijlage.

4.2. Artikel 22, lid 2, bepaalt dat de wijzigingen van de Overeenkomst “voorlopig van kracht [worden] op de datum van hun ondertekening totdat ze door een diplomatieke notawisseling zijn bevestigd”.

Krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers hebben verkregen.

Met een voorlopige toepassing van een wijziging van de Overeenkomst wordt vooruitgelopen op de instemming van het parlement en wordt het parlement voor de keuze gesteld om ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-bekrachtiging, de Belgische Staat in een netelige positie te plaatsen tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst. Dat is een beperking van het recht van het parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

Bovendien kunnen moeilijkheden ontstaan doordat een wijziging van de Overeenkomst geen uitwerking kan hebben in het interne recht vooraleer het parlement zijn instemming heeft verleend, ook al bevestigt die instemming wat eerder tot stand is gekomen.⁵

⁵ Dat is enkel niet het geval indien het bestaande juridische kader reeds voldoende rechtsgrond biedt voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk.

Het verdient dan ook aanbeveling in de toekomst te vermijden dat in een verdrag bepalingen worden opgenomen betreffende de voorlopige toepassing van de wijzigingen van dat verdrag.⁶

4.3. Wat betreft de wijzigingen die met toepassing van de artikelen 20, lid 2, en 22, lid 2, in de Overeenkomst worden aangebracht, dient bovendien te worden opgemerkt:

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

- dat bij de uitvoering ervan de procedures die bij de voormelde verordening (EG) nr. 847/2004 ingesteld zijn, in acht moeten worden genomen;

- dat ze, net zoals de Overeenkomst, bekendgemaakt moeten worden in het *Belgisch Staatsblad*.⁷

4.4. Voorts blijkt uit artikel 22, lid 3, van de Overeenkomst dat de bijlage bij die Overeenkomst kan worden aangepast door een administratieve regeling tussen de luchtvaartautoriteiten.

Die bijlage bepaalt voor welke vliegroutes de in de Overeenkomst vastgelegde exploitatierechten gelden.

Artikel 22, lid 3, 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.⁸ Daar het gaat om internationale overeenkomsten tot wijziging van de

⁶ Zie in dezelfde zin advies 57.663/4, op 6 juli 2015 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 februari 2016 'houdende instemming met de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Regering van de Staat Israël, anderzijds, gedaan te Luxemburg op 10 juni 2013' en de aldaar aangehaalde adviezen, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1514/001, 15-19, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57663.pdf>.

⁷ Zie in die zin het voornoemde advies 57.108/VR, met verwijzing 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>, en 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>.

⁸ Zie in die zin het voornoemde advies 57.108/VR, 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/avis/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,

Overeenkomst, dient in het voorontwerp evenwel uitdrukkelijk te worden bepaald dat de wetgever vooraf instemt met de wijzigingen die in de Bijlage bij de Overeenkomst aangebracht worden overeenkomstig artikel 22, lid 3, ervan. Artikel 3 van het voorontwerp voldoet aan dat vereiste.

Bovendien maakt artikel 22, lid 3, het mogelijk dat wijzigingen worden aangenomen waarmee het parlement het eventueel niet eens is. Om het parlement de mogelijkheid te bieden aan de Koning duidelijk te maken dat het niet eens is met een welbepaalde wijziging, zou het voorontwerp aangevuld kunnen worden met een bepaling die de Koning ertoe verplicht elke wijziging die het parlement niet uitdrukkelijk heeft aanvaard, binnen een bepaalde termijn aan het parlement mee te delen.⁹

Ten slotte gelden de opmerkingen die hierboven in punt 4.3 geformuleerd zijn, ook voor de wijzigingen die met toepassing van artikel 22, lid 3, in de Bijlage bij de Overeenkomst worden aangebracht.

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 op die manier ook verbindend worden gemaakt.

De negentien bijlagen bij het Verdrag van Chicago vormen de “International Standards and Recommended Practices” (artikelen 38, 54, 1), 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.

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>).

⁹ Voor de formulering van een dergelijke bepaling kan inspiratie worden gezocht in bijvoorbeeld de artikelen 3 en 4 van de wet van 29 februari 2016 ‘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’, de artikelen 3 en 4 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams 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 Vlaams 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, op 26 augustus 2016 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 13 mei 2017 ‘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, op 8 mei 2017 gegeven 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, nr. 54-2760/001, 15-19, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61208.pdf>.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat die bepalingen volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie in beginsel niet tegenstelbaar zijn aan particulariseren wanneer ze niet in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt.¹⁰

Dat geen bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien het Verdrag van Chicago zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt¹¹ of indien de bevoegde wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien,¹² wat thans niet het geval is.¹³

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.¹⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹⁰ Cass. 11 december 1953, Arr.Verbr. 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565-567, noot J. Verhoeven.

¹¹ 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 Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie, en de Verklaring, ondertekend in ’s Gravenhage op 17 juni 2008’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 324/1, 66, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47054.pdf>).

¹² Zie in dat verband advies 47.092/4, op 23 september 2009 gegeven 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>.

¹³ Wat betreft de tegenstelbaarheid van bijlagen bij het Verdrag van Chicago aan particulariseren, zie onder meer HvJ 10 maart 2009, C-345/06, Heinrich, ECLI:EU:C:2009:140. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, NV Heli Service Belgium.

¹⁴ Zie advies 47.054/1 van 15 oktober 2009, aangehaald in voetnoot 11.