RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.734/3
van 6 december 2019

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘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’

‡LW-AGMTMABED-GGHDEMW‡

Op 19 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘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’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 december 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 december 2019.

*

‡LW-AGMTMABED-GGHDEMW‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen 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 (hierna: de Overeenkomst).

BEVOEGDHEID

3. De Werkgroep gemengde verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’, heeft op 16 februari 2017 de Overeenkomst ter instemming waarmee het voorontwerp strekt, terecht aangemerkt als een gemengd verdrag in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet dat ter instemming moet worden voorgelegd aan de gewestparlementen.

Om de redenen uiteengezet in advies 57.108/VR van 10 maart 2015, vallen immers sommige aangelegenheden die behandeld worden in de Overeenkomst onder de bevoegdheden van de federale Staat inzake de algemene politie over en de reglementering van het verkeer en het vervoer, inzake de technische voorschriften betreffende verkeers- en vervoermiddelen, en inzake de organisatie en uitwerking van de luchtverkeersveiligheid op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden (artikel 6, § 4, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), maar behoren andere aangelegenheden tot de bevoegdheden van de gewesten, vooral de aangelegenheden inzake de uitrusting en de exploitatie van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal (artikel 6, § 1, X, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).[2]

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

[2] Adv.RvS 57.108/VR van 10 maart 2015 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’, opmerking 2 (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3039/001, 14-15).

‡LW-AGMTMABED-GGHDEMW‡

OVEREENSTEMMING MET HET EUROPEES RECHT

4. 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.

In het kader van de adviesaanvraag die tot het voormelde advies 57.108/VR aanleiding heeft gegeven, werd bevestigd dat de procedures die ingesteld zijn bij verordening (EG) nr. 847/2004, zijn gevolgd.

PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE VLIEGROUTES

5.1. De vliegroutes waarop de in de Overeenkomst bepaalde exploitatierechten betrekking hebben, worden gedefinieerd in de bijlage bij deze Overeenkomst. Artikel 22, lid 4, van de Overeenkomst bepaalt dat die bijlage, na overleg tussen de luchtvaartautoriteiten, gewijzigd kan worden.

De tabellen 1 en 2 in de bijlage geven bovendien aan dat de tussenliggende punten op deze vliegroutes en de verder gelegen punten “[i]n het memorandum of understanding te bepalen” zijn.

5.2. In artikel 3 van het voorontwerp wordt instemming verleend aan elke wijziging aan de routetabel in de bijlage die wordt aangenomen overeenkomstig artikel 22, lid 4, van de Overeenkomst (eerste lid), behoudens indien het Vlaams Parlement zich ertegen verzet binnen een termijn van drie maanden na de mededeling door de Vlaamse Regering van elk ontwerp van akkoord van nieuwe routetabel (derde lid).

5.3. Die bepaling doet in dit geval geen principieel probleem doet rijzen, gelet op het duidelijk begrensde voorwerp van deze wijzigingen. Wel moet erop worden toegezien dat die wijzigingen, net zoals de Overeenkomst, worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.[3]

[3] Zie adv.RvS 57.108/VR van 10 maart 2015, *l.c.*, opmerking 4.3 (*Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3039/001, 16-17).

‡LW-AGMTMABED-GGHDEMW‡

BEKENDMAKING VAN DE NORMEN WAARNAAR DE OVEREENKOMST VERWIJST

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

De negentien bijlagen bij het Verdrag van Chicago vormen de "International Standards and Recommended Practices" (artikelen 37, 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 tegenwerpbaar zijn aan particulieren indien ze niet in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn.[4]

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[5] of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien,[6] wat thans niet het geval is.[7]

Het probleem van bekendmaking van de bijlagen bij het Verdrag van Chicago zou 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.[8]

---

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

[5] 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 adv.RvS 47.054/1 van 15 oktober 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 juli 2010 'houdende instemming met het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie, en de Verklaring, ondertekend in 's-Gravenhage op 17 juni 2008' (*Parl.St*. Vl.Parl. 2009-10, nr. 324/1, 66).

[6] Zie in dat verband adv.RvS 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).

[7] Wat betreft de tegenwerpbaarheid van bijlagen bij het Verdrag van Chicago aan particulieren, zie onder meer HvJ 10 maart 2009, C-345/06, ECLI:EU:C:2009:140, *Heinrich*. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, *nv Heli Service Belgium*.

[8] Zie adv.RvS 47.054/1 van 15 oktober 2009, vermeld in voetnoot 5.

‡LW-AGMTMABED-GGHDEMW‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP

7. Het verdrag waaraan instemming verleend wordt, is luidens het opschrift ervan een "[o]vereenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Republiek Congo betreffende het luchtvervoer", opgemaakt te Kinshasa op 2 februari 2013.

Ofschoon dit opschrift letterlijk moet worden overgenomen in het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp, wordt er echter nogmaals op gewezen dat verdragen weliswaar gesloten worden door de bevoegde organen van de uitvoerende macht, maar dat deze dit doen namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden. In het onderhavige geval zijn de verdragsluitende partijen derhalve de Belgische Staat[9] en de Democratische Republiek Congo (en dus niet de regeringen van het Koninkrijk België en van de Democratische Republiek Congo).[10]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

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

[10] Zie in die zin adv. 64.118/VR van 25 september 2018 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Benin betreffende het luchtvervoer, gedaan te Cotonou op 9 januari 2018', opmerking 6, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3403/001, 21 (met verwijzing naar adv.RvS 57.108/VR van 10 maart 2015, *l.c.*, opmerking 6, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54 3039/001, 18-19, en naar adv.RvS 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', opmerking 1, *Parl.St.* Senaat 2012-13, 5-2204/1, 54.

‡LW-AGMTMABED-GGHDEMW‡