



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.358/4
du 1^{er} juillet 2020

advies 67.358/4
van 1 juli 2020

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
assentiment à : l'Accord entre
le Gouvernement du Royaume
de Belgique et le
Gouvernement de l'Australie
relatif au transport aérien, fait à
Canberra le
23 novembre 2012'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende instemming met: de
Overeenkomst tussen de
Regering van het Koninkrijk
België en de Regering van
Australië betreffende
luchtvervoer, gedaan te
Canberra op
23 november 2012'

Le 5 mai 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à : l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de l'Australie relatif au transport aérien, fait à Canberra le 23 novembre 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 1^{er} juillet 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} juillet 2020.

*

Op 5 mei 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met: de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Australië betreffende luchtvervoer, gedaan te Canberra op 23 november 2012'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 1 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^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 d'ordonnance à l'examen a pour objet de porter assentiment à l'« Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de l'Australie relatif au transport aérien, fait à Canberra le 23 novembre 2012 » (ci-après : l'Accord) (article 2).

FORMALITÉ PRÉALABLE

2. La demande d'avis adressée au Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale est datée du 30 avril 2020, tout comme la demande d'avis adressée au Conseil d'État.

Il revient au demandeur d'avis de veiller à l'accomplissement complet de cette formalité préalable.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

3. Dans son avis n° 64.118/VR, donné le 25 septembre 2018 sur un avant-projet, devenu 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 d'ordonnance, 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' (*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

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 d'ordonnance examiné.

CONFORMITÉ AVEC LE DROIT EUROPÉEN

4. 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 ».

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>).

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.

Interrogée sur ce point, la fonctionnaire déléguée a confirmé que les procédures instaurées par le règlement (CE) n° 847/2004 ont bien été suivies.

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 (ci-après : la Convention de Chicago), et qui, de cette manière aussi, sont rendues obligatoires.

Les dix-neuf annexes à 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'Organisation de l'aviation civile internationale 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 ⁵.

Ce n'est que si la Convention de Chicago avait elle-même déterminé le mode de publication de ces modifications ⁶ ou que si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire ⁷ que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est actuellement pas le cas ⁸.

⁵ Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.T.* 1982, pp. 565-567, note J. VERHOEVEN.

⁶ 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>.

⁷ 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>.

⁸ Concernant l'opposabilité d'annexes de la Convention de Chicago aux particuliers, voir notamment C.J. (gde ch.), arrêt *Heinrich c. Autriche*, 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

EXPOSÉ DES MOTIFS

6. Un exposé des motifs doit être joint à l'avant-projet d'ordonnance.

INTITULÉ

7. Selon l'intitulé de l'avant-projet et l'article 2 de celui-ci, le traité auquel il est donné assentiment est un « Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de l'Australie relatif au transport aérien », fait à Canberra le 23 novembre 2012.

Il convient tout d'abord d'y remplacer les mots « au transport aérien » par les mots « aux services aériens ».

En outre, et bien que cet intitulé doive être reproduit à l'article 2 de l'avant-projet, l'occasion est aussi mise ici à profit pour rappeler que, si les traités sont, certes, conclus par les organes compétents du pouvoir exécutif, ceux-ci le font toutefois au nom des personnes morales dont ils constituent le pouvoir exécutif ou pour lesquelles ils interviennent. En l'occurrence, les parties contractantes sont dès lors l'État belge⁹ et l'Australie (et donc pas les gouvernements du Royaume de Belgique et de l'Australie)¹⁰.

DISPOSITIF

8. Dans son avis n° 66.732/3 donné le 6 décembre 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 20 mars 2020 'houdende instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Senegal betreffende het luchtvervoer, gedaan te Dakar op 18 januari 2013'¹¹, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« In tegenstelling tot hetgeen het geval is voor het door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst,¹² voorziet het voorontwerp niet in een (anticipatieve) instemming met de wijzigingen aan de bijlage bij de Overeenkomst, die met toepassing van artikel 20 ervan worden aangenomen.

De steller van het voorontwerp is geenszins verplicht om, in navolging van de federale wetgever, een dergelijke bepaling aan het voorontwerp toe te voegen.

⁹ En vertu de l'article 167, § 2, de la Constitution, c'est du reste le Roi, et non le Gouvernement, qui conclut les traités.

¹⁰ Voir en ce sens l'avis n° 57.108/VR, avec référence à l'avis n° 53.285/3 donné le 29 mai 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 26 novembre 2013 'portant assentiment à la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République populaire de Chine tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu, faite à Bruxelles le 7 octobre 2009', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2204/1, pp. 51 à 54, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53285.pdf>.

¹¹ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2019-2020, n° 189/1, pp. 13 à 18, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66732.pdf>.

¹² *Note de bas de page n° 8 de l'avis cité* : Zie artikel 3 van de door de Kamer aangenomen tekst, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3017/004.

Indien dit niet gebeurt, zal de in artikel 20 van de Overeenkomst bepaalde uitwisseling van diplomatieke nota's die aangeven dat alle noodzakelijke procedures voltooid werden door de partijen, wat België betreft slechts kunnen gebeuren nadat overeenkomstig artikel 167, § 3, van de Grondwet de gewestparlementen instemming hebben verleend met die wijzigingen ».

Cette observation vaut également pour l'avant-projet d'ordonnance examiné, en ce qui concerne les modifications qui seraient apportées à l'annexe à l'Accord, conformément à son article 18, paragraphes 1 et 3.

ANNEXES

9. L'Accord est rédigé uniquement en langue anglaise. Cette version doit dès lors être jointe à l'avant-projet, accompagnée des versions française et néerlandaise mentionnant qu'elles n'en constituent qu'une traduction.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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 ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen aan de “Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Australië betreffende het luchtvervoer, gedaan te Canberra op 23 november 2012” (hierna: de Overeenkomst) (artikel 2).

VOORAFGAANDE VORMVEREISTE

2. De adviesaanvraag die aan de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gericht is, dagtekent van 30 april 2020, net zoals de adviesaanvraag die aan de Raad van State gericht is.

De adviesaanvrager dient erop toe te zien dat dit voorafgaand vormvereiste volledig vervuld wordt.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN HET VOORONTWERP

3. In advies 64.118/VR, dat op 25 september 2018 gegeven is over een voorontwerp, dat een ontwerp van wet geworden is ‘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 geformuleerd:

“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 ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Parl.St. Kamer 2018-19, nr. 54-3403/1, 12 tot 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 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;

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 gaat ook op voor voorliggend voorontwerp van ordonnantie.

<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 goedgekeurd worden.

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

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.

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

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). Die bijlagen zijn niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Ze worden via de publicatiedienst van de ICAO tegen betaling beschikbaar gesteld en zijn niet verkrijgbaar in het Nederlands.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat die bepalingen volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie in beginsel niet aan particulieren tegenstelbaar zijn wanneer ze niet in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn.⁵

Dat geen bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* plaatsvindt, zou alleen dan geen bezwaar opleveren indien het Verdrag van Chicago zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen⁶ bekendgemaakt moeten worden of indien de bevoegde wetgever in een afwijkende regeling⁷ van bekendmaking voorzien had, wat thans niet het geval is.⁸

⁵ Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

⁶ 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

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

MEMORIE VAN TOELICHTING

6. Bij dit voorontwerp van ordonnantie dient een memorie van toelichting gevoegd te worden.

OPSCHRIFT

7. Volgens het opschrift van het voorontwerp en artikel 2 ervan is de Overeenkomst waaraan instemming verleend wordt een “Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Australië betreffende luchtvervoer”, gedaan te Canberra op 23 november 2012.

Allereerst moet het woord “luchtvervoer” vervangen worden door de woorden “de luchtdiensten”.

Hoewel dat opschrift moet worden overgenomen in artikel 2 van het voorontwerp, wordt daarnaast ook van de gelegenheid gebruikgemaakt om erop te wijzen dat verdragen weliswaar gesloten worden door de bevoegde organen van de uitvoerende macht, maar dat zij dat doen namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden. *In casu* zijn de Overeenkomstsluitende Partijen derhalve de Belgische Staat⁹ en Australië (en dus niet de regering van het Koninkrijk België en de regering van Australië).¹⁰

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.* Vl.Parl. 2009-10, nr. 324/1, 66, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47054.pdf>.

⁷ Zie in dat verband advies 47.092/4 van 23 september 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 april 2014 ‘betreffende de bekendmaking van verscheidene internationale akten houdende technische voorschriften inzake schepen en de zeevaart’, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 53-3381/001, 12-13, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47092.pdf>.

⁸ Wat betreft de tegenstelbaarheid van bijlagen bij het Verdrag van Chicago aan particulieren, zie onder meer HvJ 10 maart 2009, C-345/06, *Heinrich v. Oostenrijk*, ECLI:EU:C:2009:140. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, *NV Heli Service Belgium*.

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

DISPOSITIEF

8. In advies 66.732/3, op 6 december 2019 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Vlaams Gewest van 20 maart 2020 ‘houdende instemming met de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Senegal betreffende het luchtvervoer, gedaan te Dakar op 18 januari 2013’,¹¹ heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

“In tegenstelling tot hetgeen het geval is voor het door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst,¹² voorziet het voorontwerp niet in een (anticipatieve) instemming met de wijzigingen aan de bijlage bij de Overeenkomst, die met toepassing van artikel 20 ervan worden aangenomen.

De steller van het voorontwerp is geenszins verplicht om, in navolging van de federale wetgever, een dergelijke bepaling aan het voorontwerp toe te voegen.

Indien dit niet gebeurt, zal de in artikel 20 van de Overeenkomst bepaalde uitwisseling van diplomatieke nota's die aangeven dat alle noodzakelijke procedures voltooid werden door de partijen, wat België betreft slechts kunnen gebeuren nadat overeenkomstig artikel 167, § 3, van de Grondwet de gewestparlementen instemming hebben verleend met die wijzigingen.”

Die opmerking gaat ook op voor voorliggend voorontwerp van ordonnantie voor wat betreft de wijzigingen die in de bijlage bij de Overeenkomst aangebracht zouden worden overeenkomstig artikel 18, lid 1 en 3, van die Overeenkomst.

BIJLAGEN

9. De Overeenkomst is alleen in het Engels gesteld. Bij het voorontwerp dient bijgevolg een Nederlandse en een Franse versie van de Overeenkomst gevoegd te worden met de vermelding dat het louter om een vertaling gaat.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹¹ Parl.St. VI.Parl. 2019-20, nr. 189/1, 13 tot 18, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66732.pdf>.

¹² Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Zie artikel 3 van de door de Kamer aangenomen tekst, Parl.St. Kamer 2017 18, nr. 54-3017/004.