CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.881/2/V
du 29 juillet 2025

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne
'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement
du Royaume de Belgique et le Gouvernement de
la République unie de Tanzanie relatif aux services
de transport aérien, fait à Dodoma le 3 novembre 2021'

#LW-CJHZJCFAG-HHIIBMR#

Le 20 juin 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président et Ministre du Budget, des Finances et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 6 août 2025 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République unie de Tanzanie relatif aux services de transport aérien, fait à Dodoma le 3 novembre 2021'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 23 juillet 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 juillet 2025.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

‡LW-CJHZJCFAG-HHIIBMR‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ‡ ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Dans son avis 73.029/4 donné le 1er mars 2023 sur un avant-projet devenu projet de loi [1] et portant assentiment au même Accord que celui concerné par l'avant-projet, la section de législation a formulé les observations suivantes :

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi à l'examen a pour objet de porter assentiment à l''Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République unie de Tanzanie relatif aux services de transport aérien, fait à Dodoma le 3 novembre 2021' (ci-après : l'Accord) (article 2).

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 à l'Accord en application de son article 20, paragraphe 4.

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 « 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 » [2], 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 [3].

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

[1] *Doc. parl*. Chambre, 2022-2023, n° 55-3301/001, pp. 14-21.

[2] *Note de bas de page 1 de l'avis cité : Doc. parl*., Chambre, 2018-2019, n° 3403/001, pp. 12-21.

[3] *Note de bas de page 2 de l'avis cité :* 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 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).

‡LW-CJHZJCFAG-HHIIBMR‡

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' [4].

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' [5] ; 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.

CONFORMITÉ AU DROIT EUROPÉEN

3. Comme le relève 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' :

'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 mis en place des procédures de coopération entre la Commission européenne et les États membres permettant de respecter ce partage de compétence lors de la négociation et de la conclusion d'Accords bilatéraux de transport aérien avec des pays tiers.

[4] *Note de bas de page 3 de l'avis cité :* 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.

[5] *Note de bas de page 4 de l'avis cité :* Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir les avis précités n^os^ 57.108/VR et 57.109/VR du 10 mars 2015, observation n° 2. Voir également l'avis n° 57.106/VR/3 donné le 30 mars 2015 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, faite à Varsovie le 16 mai 2005', observations n^os^ 4.2 à 4.4 (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2435/1, pp. 29 à 30 ; http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57106.pdf).

‡LW-CJHZJCFAG-HHIIBMR‡

Interrogée sur ce point, la déléguée de la Ministre a confirmé que les procédures prévues par le règlement (CE) n° 847/2004 ont bien été accomplies.

Procédure de modification de l'Accord et procédure de modification des routes aériennes

4.1. L'article 20 de l'Accord prévoit des procédures de modification de l'Accord et de son annexe.

4.2. Certes, ainsi que la section de législation l'a déjà souligné par le passé, il n'est pas impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures d'un traité international, pour autant que certaines conditions soient remplies. Comme l'assemblée générale de la section de législation l'a notamment observé à l'occasion du traité de Lisbonne :

'Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs à des organes européens pour modifier un certain nombre de dispositions, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment [6]. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité ne change rien à cette constatation [7].

Tant la Cour de cassation [8] que la section de législation du Conseil d'État [9] admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à une modification à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut que les Chambres législatives et, le cas échéant, les Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures

[6] *Note de bas de page 5 de l'avis cité :* Note de bas de page n° 57 de l'avis cité : Voir les textes applicables sous le n° 23 […].

[7] *Note de bas de page 6 de l'avis cité :* Note de bas de page n° 58 de l'avis cité : La plupart des « clauses-passerelle » prévoient que les décisions sont prises à l'unanimité. Tel n'est toutefois pas le cas des décisions envisagées par les articles 98, 107, paragraphe 2, c), 129, paragraphe 3, 281, deuxième alinéa, et 300, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

[8] *Note de bas de page 7 de l'avis cité :* Note de bas de page n° 59 de l'avis cité : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. VERHOEVEN ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

[9] *Note de bas de page 8 de l'avis cité :* Note de bas de page n° 60 de l'avis cité : Voir notamment l'avis n° 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; l'avis n° 35.792/2/V du 20 aout 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl.,* C.R.W., 2003-2004, n° 575/1, p. 10) ; l'avis n° 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

‡LW-CJHZJCFAG-HHIIBMR‡

modifications [10] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications' [11].

4.3. Il ressort des paragraphes 1 et 3 de l'article 20 de l'Accord que des modifications d'une 'disposition quelconque' de celui-ci peuvent être convenues après concertation par voie de discussions ou par correspondance entre les autorités aéronautiques et que ces modifications entrent en vigueur lorsqu'elles sont confirmées par un échange de notes diplomatiques.

Compte tenu de l'étendue de leur champ d'application, qui vise toute modification de toute disposition quelconque de l'Accord, ces paragraphes 1 et 3 ne sont admissibles que s'ils sont interprétés comme signifiant qu'avant de faire l'objet de l'échange de notes diplomatiques visé au paragraphe 3, les modifications apportées à l'Accord doivent au préalable, conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution, avoir reçu l'assentiment du Parlement.

4.4. En ce qui concerne les modifications apportées à l'Accord en application de son article 20, paragraphes 1 et 3, 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 doivent être respectées ;

– qu'à l'instar de l'Accord, elles doivent être publiées au *Moniteur belge* [12].

4.5. Il ressort par ailleurs de l'article 20, paragraphe 4, 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. Elle indique en outre que les entreprises de transport aérien désignées des parties contractantes peuvent omettre un ou plusieurs points sur les routes convenues ou les opérer dans un ordre différent sur un vol quelconque ou tous les vols à condition que le point de départ ou d'arrivée soit situé dans les pays dont elles ont la nationalité.

[10] *Note de bas de page 9 de l'avis cité :* Note de bas de page n° 61 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

[11] *Note de bas de page 10 de l'avis cité :* Avis n° 44.028/AG donné le 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', observation n° 28, *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-568/1, pp. 355-356 ; voir également l'avis n° 51.151/VR donné le 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 40-41, sous « Observations générales », le point 1.2.

[12] *Note de bas de page 11 de l'avis cité :* Voir en ce sens, notamment l'avis n° 71.342/4 donné le 3 mai 2022 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 Congo relatif au transport aérien, fait à Bruxelles le 12 juin 2018 ».

‡LW-CJHZJCFAG-HHIIBMR‡

L'article 20, paragraphe 4, 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 [13]. Toutefois, étant donné qu'il s'agit d'accords internationaux modifiant l'Accord, il y a lieu, conformément aux principes rappelés ci-avant [14], de prévoir expressément dans l'avant-projet que le législateur donne son assentiment préalable aux modifications qui sont apportées à l'annexe de l'Accord, conformément à l'article 20, paragraphe 4, de celui-ci. L'article 3 de l'avant-projet satisfait à cette exigence.

Enfin, les observations formulées sous le point [4].4 ci-avant valent également pour les modifications apportées à l'annexe à l'Accord en application de l'article 20, paragraphe 4, de celui-ci.

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, l), et 90 de la Convention de Chicago). Celles-ci n'ont pas été publiées au *Moniteur belge*. Elles sont mises à disposition par le service des publications de l'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 [15].

[13] *Note de bas de page 12 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 », avec référence à l'avis n^os^ 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' (n° 37.954/AG), *Doc. parl.,* Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64 ;
– 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' (n° 37.970/AG), *Doc. parl.,* Ass. réun. COCOM, 2004-2005, n° B-30/1, p. 25 ;
– 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' (n° 37.977/AG), *Doc. parl.,* Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-128/1, p. 25 ;
– 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 » (n° 37.978/AG), *Doc. parl.,* Sénat, 2004-2005, n° 3-1091/1, p. 539.

[14] *Note de bas de page 13 de l'avis cité :* Voir le point 4.2.

[15] *Note de bas de page 14 de l'avis cité :* Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.T.* 1982, pp. 565-567, note J. VERHOEVEN.

‡LW-CJHZJCFAG-HHIBMR‡

Ce n'est que si la Convention de Chicago avait elle-même déterminé le mode de publication de ces modifications [16] ou que si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire [17] que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est actuellement pas le cas [18].

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

INTITULÉ

Selon son intitulé, le traité auquel il est donné assentiment est un 'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République unie de Tanzanie', fait à Dodoma le 3 novembre 2021.

Bien que cet intitulé doive être reproduit dans l'intitulé et aux articles 2 et 3 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 belge [19] et la République unie de Tanzanie (et donc pas les gouvernements du Royaume de Belgique et de la République unie de Tanzanie) [20] ».

[16] *Note de bas de page 15 de l'avis cité :* 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.

[17] *Note de bas de page 16 de l'avis cité :* 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° 53-3381/001, pp. 12 et 13.

[18] *Note de bas de page 17 de l'avis cité :* 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.

[19] *Note de bas de page 18 de l'avis cité :* En vertu de l'article 167, § 2, de la Constitution, c'est du reste le Roi, et non le Gouvernement, qui conclut les traités.

[20] *Note de bas de page 19 de l'avis cité :* 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.

‡LW-CJHZJCFAG-HHIIBMR‡

Ces observations valent également, *mutatis mutandis*, dans le cadre de l'examen de l'avant-projet de décret de la Région wallonne portant assentiment au même Accord.

LE GREFFIER LE PRESIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Patrick RONVAUX

‡LW-CJHZJCFAG-HHIIBMR‡