CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.109/VR
du 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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.109/VR
van 10 maart 2015

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'

Le 11 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [(*)], 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'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 10 mars 2015. Les chambres réunies était composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Bernard BLERO et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Johan PUT et Marianne DONY, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur et Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mars 2015.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

*

Op 11 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen [(*)], een advies te verstrekken 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'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 10 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Bernard BLERO en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Johan PUT en Marianne DONY, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 maart 2015.

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet examiné a pour objet de porter 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 (ci-après dénommé : l'Accord).

Comme l'indique l'exposé des motifs de l'avant-projet, l'Accord

> « remplace l'Accord aérien bilatéral du 25 novembre 1966 dont plusieurs clauses étaient devenues soit obsolètes, soit non conformes au droit communautaire soit, tout simplement, plus en phase avec l'évolution du monde aéropolitique ou des besoins des parties prenantes » [1].

Toujours selon l'exposé des motifs,

> « [s]es 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 ».

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

2. Les questions traitées par l'Accord auquel l'avant-projet de loi vise à porter assentiment relèvent des compétences de l'État fédéral en matière de police générale et de réglementation relatives aux communications et aux transports, de prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport, ainsi qu'en matière d'organisation et de mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics (article 6, § 4, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

D'autres questions relèvent toutefois des compétences des régions, principalement en matière d'équipement et d'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National (article 6, § 1er, X, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980). Les questions traitées par les articles 4, paragraphe 2 (nuisances sonores), 9 (droits d'utilisation) et 10 (assistance en escale) relèvent notamment – au moins partiellement – de la compétence des régions.

En ce qu'il vise à reconnaitre aux ressortissants de la République du Sénégal (et assimilés) des droits et libertés économiques en matière de services de transport aérien, notamment en ses articles 2, 15 et 16, l'Accord concerne au premier chef, pour son application, les autorités responsables de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National et des aéroports régionaux.

[1] Pour ce qui concerne l'évolution de droit communautaire, il convient de se référer, au premier chef, aux principes dégagés par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne dans ses arrêts « ciel ouvert » du 5 novembre 2002, dont celui condamnant la Belgique (affaire C-471/98).

Dès lors, il doit être qualifié de traité mixte au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution et doit être soumis à l'assentiment des parlements régionaux [2].

Il aurait, en outre, dû être soumis aux procédures prévues par 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.

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.

Interrogé sur ce point, le délégué du ministre a confirmé que les procédures prévues par le règlement (CE) n° 847/2004 ont bien été accomplies.

PUBLICATION DES NORMES AUXQUELLES L'ACCORD SE RÉFÈRE

4. L'Accord fait plusieurs fois référence aux annexes ou aux modifications apportées à celles-ci, 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 dénommée : la Convention de Chicago), et qui sont donc ainsi rendues également obligatoires (voir notamment les articles 1er, a) et k), 4, § 2, et 8, § 4).

Les dix-neuf annexes à la Convention de Chicago constituent les « Normes et pratiques internationales recommandées » (articles 38, 54, l), et 90 de la Convention de Chicago). Celles-ci n'ont pas été publiées au *Moniteur belge*. Elles sont disponibles (mais pas en langue néerlandaise), moyennant paiement, en s'adressant auprès du service de publication de l'OACI.

À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation, à défaut de publication au *Moniteur belge*, ces dispositions ne sont pas opposables aux particuliers [3].

---

[2] En ce sens, voir notamment l'avis 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).

Ce n'est que si la Convention de Chicago avait elle-même déterminé le mode de publication de ces amendements [4] ou si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire[5], ce qui n'est pour l'heure pas le cas [6], que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection.

Il vaudrait mieux que l'auteur de l'avant-projet examine le problème de la publication des annexes de la Convention de Chicago d'une manière horizontale afin d'élaborer, sur le plan du droit international ou du droit interne, une solution garantissant que les normes concernées puissent être publiées ou rendues accessibles – le cas échéant d'une manière appropriée – en tenant compte des exigences de sécurité juridique, d'égalité et d'accessibilité [7].

OBSERVATION FINALE

5. La version en langue néerlandaise de l'Accord doit être précédée de la mention « vertaling » puisque conformément à la formule de signature, il n'existe pas de texte authentique dans cette langue [8].

*

[3] Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, J.T., 1982, pp. 565 à 567, note J. Verhoeven.

[4] 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 47.054/1, donné le 15 octobre 2009, sur un avant-projet devenu le décret du 2 juillet 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' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2009-2010, n° 324/1, p. 66).

[5] Voir à ce propos l'avis 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. 12-13).

[6] Concernant l'opposabilité des annexes à la Convention de Chicago aux particuliers, voir notamment C.J.U.E., 10 mars 2009, C-345/06, Heinrich. Voir également C.E., 10 juin 2005, n° 145.819, n.v. Heli Service Belgium.

[7] Voir l'avis 47.054/1 donné le 15 octobre 2009, cité en note 4.

[8] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 209. Voir l'avis 45.582/4, donné le 2 février 2009, sur un avant-projet devenu la loi du 30 novembre 2009 'portant assentiment à l'Accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au Ministère américain de la Sécurité intérieure (DHS) (Accord PNR 2007), fait à Bruxelles le 23 juillet 2007 et à Washington le 26 juillet 2007' (*Doc. parl.*, Sénat, 2008-2009, n° 4-1432/1, p. 43).

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het voorliggende voorontwerp strekt ertoe instemming te verlenen met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Senegal 'betreffende het luchtvervoer', gedaan te Dakar op 18 januari 2013 (hierna te noemen: de Overeenkomst).

Zoals in de memorie van toelichting van het voorontwerp aangegeven wordt, vervangt de Overeenkomst

> "de bilaterale luchtvaartovereenkomst van 25 november 1966 waarvan meerdere clausules, hetzij verouderd waren, hetzij met het communautair recht niet overeenstemden, hetzij gewoon aan de behoeften van de belanghebbenden of aan de ontwikkeling op aeropolitiek vlak niet meer beantwoordden."[1]

Voorts wordt in de memorie van toelichting nog het volgende aangegeven:

> "De bepalingen van deze overeenkomst zijn van toepassing op de overeenkomstsluitende partijen en hun aangewezen luchtvaartmaatschappijen. Een reeks artikels regelt, 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 luchtvaartverbindingen bedoeld in de bij deze overeenkomst gevoegde 'Routetabel', die integraal deel uitmaakt van deze overeenkomst."

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN HET VOORONTWERP

2. De aangelegenheden die behandeld worden in de Overeenkomst waaraan het voorontwerp van wet instemming beoogt te verlenen, vallen 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').

Andere aangelegenheden behoren echter 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). De aangelegenheden die behandeld worden in de artikelen 4, lid 2 (geluidshinder), 9 (gebruiksvergoedingen) en 10 (grondafhandeling) vallen inzonderheid – ten minste gedeeltelijk – onder de bevoegdheden van de gewesten.

Doordat de Overeenkomst aan de onderdanen van de Republiek Senegal (en gelijkgestelden) economische rechten en vrijheden wil toekennen inzake luchtvervoerdiensten, is de toepassing ervan, inzonderheid van de artikelen 2, 15 en 16 ervan in de eerste plaats een zaak voor de overheden die bevoegd zijn voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal en van de regionale luchthavens.

---

[1] Wat de evolutie van het communautair recht betreft, dient in de eerste plaats verwezen te worden naar de beginselen die voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn "open sky" arresten van 5 november 2002, waaronder het arrest waarbij België veroordeeld wordt (zaak C-471/98).

De overeenkomst moet dan ook worden aangemerkt als een gemengd verdrag in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet en moet ter instemming worden voorgelegd aan de gewestparlementen.[2]

Deze overeenkomst had bovendien onderworpen moeten worden aan de procedures bepaald in 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'.

OVEREENSTEMMING MET HET EUROPEES 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 een 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 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 van de minister bevestigd dat de procedures die ingesteld zijn bij verordening (EG) nr. 847/2004, wel degelijk zijn gevolgd.

BEKENDMAKING VAN DE NORMEN WAARNAAR DE OVEREENKOMST VERWIJST

4. 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 k), 4, § 2, en 8, § 4).

De negentien bijlagen bij het Verdrag van Chicago vormen de "International Standards and Recommended Practices" (artikelen 38, 54, l), en 90 van het Verdrag van Chicago). Deze werden niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze worden via de

---

[2] Zie in dat verband inzonderheid advies 52.638/VR, gegeven op 22 januari 2013, over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft 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, 44-50).

publicatiedienst van de ICAO tegen betaling beschikbaar gesteld en zijn niet verkrijgbaar in de Nederlandse taal.

Hierbij dient te worden herhaald dat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie, bij gebreke aan een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, deze bepalingen niet tegenstelbaar zijn aan particulieren.[3]

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 bekendgemaakt[4] of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien[5], wat thans niet het geval is.[6]

Het probleem van bekendmaking van de bijlagen bij het Verdrag van Chicago zou het best door de auditeur van het voorontwerp op een horizontale manier worden onderzocht teneinde internationaal of internrechtelijk een oplossing uit te werken die garandeert dat de betrokken rechtsregels – desnoods op een geëigende wijze – bekendgemaakt of toegankelijk gemaakt kunnen worden op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van rechtszekerheid, gelijkheid en kenbaarheid [7].

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

[4] 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, gegeven op 15 oktober 2009, over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft 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).

[5] Zie in dat verband advies 47.092/4, gegeven op 23 september 2009, over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft 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).

[6] Wat betreft de tegenstelbaarheid van bijlagen bij het Verdrag van Chicago aan particulieren, zie o.m. HvJ 10 maart 2009, C-345/06, Heinrich. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, nv Heli Service Belgium.

[7] Zie adv. nr. 47.054/1 van 15 oktober 2009, vermeld in voetnoot 4.

SLOTOPMERKING

5. De Nederlandse tekst van de Overeenkomst dient voorafgegaan te worden door het woord "vertaling", aangezien er overeenkomstig het ondertekeningsformulier geen authentieke tekst in die taal bestaat.[8]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre LIÉNARDY

[8] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 209. Zie advies 45.582/4, gegeven op 2 februari 2009, over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 30 november 2009 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) door luchtvaartmaatchappijen aan het Ministerie van Binnenlandse veiligheid van de Verenigde Staten van Amerika (DHS) (PNR-Overeenkomst 2007), gedaan te Brussel op 23 juli 2007 en te Washington op 26 juli 2007' (*Parl.St.* Senaat, 2008-2009, nr. 4-1432/1, 43).