



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.400/4
du 24 mai 2023

advies 73.400/4
van 24 mei 2023

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment au Traité entre le
Royaume de Belgique et le
Grand-Duché du Luxembourg
concernant l'exploitation
commune des aéronefs de
transport A400M au sein d'une
unité binationale, fait à
Luxembourg le 31 août 2021'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Verdrag tussen het Koninkrijk
België en het Groothertogdom
Luxemburg over de
gezamenlijke exploitatie van
A400M-transportvliegtuigen
binnen een binationale eenheid,
gedaan te Luxemburg op
31 augustus 2021'

Le 3 avril 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et du Commerce extérieur, et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché du Luxembourg concernant l'exploitation commune des aéronefs de transport A400M au sein d'une unité binationale, fait à Luxembourg le 31 août 2021'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 mai 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mai 2023.

*

Op 3 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel, en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg over de gezamenlijke exploitatie van A400M-transportvliegtuigen binnen een binationale eenheid, gedaan te Luxemburg op 31 augustus 2021'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 24 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 mei 2023.

*

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.

EXAMEN DU TRAITÉ

1. L'article 1 dispose que

« Le présent traité a pour objet d'établir une unité binationale chargée de l'exploitation de la flotte des aéronefs A400M belges et luxembourgeois au bénéfice des deux Parties et de définir les principes de fonctionnement de cette unité binationale ».

L'article 2, paragraphe 1, détermine la portée du traité dans les termes suivants :

« Le présent traité fixe le cadre de l'exploitation commune des aéronefs A400M au sein de l'unité binationale ».

Plusieurs dispositions, notamment les articles 2, paragraphes 2 et 3, 3, paragraphe 4, 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 2, envisagent des « arrangements techniques » qui seront conclus entre les parties.

L'article 9, paragraphe 3, envisage des « arrangements » entre les parties s'il s'avère nécessaire de prévoir des dispositions spécifiques contraires au principe que ce paragraphe consacre en ce qui concerne la récupération des dommages à l'encontre du tiers responsable.

Il est également prévu à l'article 11, paragraphe 2, que les dispositions du traité prévalent sur tous les « arrangements » conclus entre les parties dans le cadre de l'unité binationale.

Interrogée sur la portée de ces « arrangements/arrangements techniques », s'ils sont destinés à contenir des droits et obligations nouveaux pour les autorités ou les citoyens, sur les autorités compétentes pour les conclure et sur la question de savoir s'ils nécessiteront un assentiment parlementaire ou une publication au *Moniteur belge*, la déléguée de la Ministre a répondu :

« Les arrangements subséquents au Traité seront des accords en forme simplifiée conclus au niveau ministériel, ce qui signifie qu'ils ne nécessitent pas d'assentiment parlementaire ou de publication au *Moniteur belge*.

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

Les arrangements visés par le Traité serviront à détailler le contenu du Traité en déterminant, par exemple, les modalités pratiques/techniques de la coopération, comme les modalités pratiques relatives à l'intégration dudit personnel (par exemple: heures de service, congés, formation requise), mais uniquement dans le cadre de ce qui est déjà prévu par le Traité. Ces arrangements ne sont pas juridiquement contraignant et ne peuvent contrevenir aux dispositions du traité, ni au droit national ou international applicable. Ils (ne) contiendront dès lors pas de nouveaux droits et obligations pour les citoyens ».

Par ailleurs, interrogée au sujet des « arrangements existants » visés aux articles 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 2, la déléguée de la Ministre a transmis les informations complémentaires suivantes :

« Des arrangements existants sont par exemple l'AT BEL LUX concernant la réalisation du BELUX A400M Training Center (18/09/2018), l'AT BELUX concernant le soutien en service (ISS) des avions A400M belges et luxembourgeois (06/12/2021) ou l'arrangement de coopération relatif à l'intégration, la mise en œuvre et le maintien des pilotes de transport luxembourgeois au sein de la composante air belge (25/01/2013) ».

Les exemples cités correspondent à l'objet et au champ d'application visés aux articles 1 et 2.

À propos d'arrangements administratifs à une convention de coopération, la section de législation a eu l'occasion de rappeler ce qui suit :

« Si ces arrangements administratifs se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique de la convention de coopération et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent, on peut admettre qu'ils ne doivent pas être conclus par le Roi et qu'ils ne requièrent pas l'assentiment de la Chambre des représentants, dès lors que, dans ce cas, ils peuvent être regardés comme des 'executive agreements' ¹. Si en outre ils ne contiennent pas de droits ou d'obligations pour les particuliers, leur publication au *Moniteur belge* n'est pas requise.

¹ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Avis C.E. 42.631/AG du 8 mai 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005', *Doc. parl.*, Sénat 2007-08, n° 4-912/1, p. 15 ; avis C.E. 58.731/3 du 26 janvier 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 11 décembre 2016 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et les États de Guernesey en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale, fait à Bruxelles le 24 avril 2014 et à Saint-Pierre-Port le 7 mai 2014', *Doc. parl.* Chambre 2015-16, n° 54-2021/001, pp. 30-32.

Si ces arrangements administratifs devaient toutefois impliquer une extension du champ d'application de la convention de coopération ou, par ailleurs, devaient avoir pour effet de viser davantage que sa seule exécution administrative et technique, il faudrait les considérer comme des traités, ce qui implique qu'ils doivent en principe être conclus par le Roi et qu'ils requièrent l'assentiment de la Chambre des représentants, ainsi que – corrélativement – leur publication au *Moniteur belge* »²⁻³.

Cette observation vaut *mutatis mutandis* pour les différents types d'arrangements prévus par le présent traité.

Par ailleurs, le commentaire des dispositions concernées mériterait d'être complété par les précisions apportées par la déléguée de la Ministre au sujet de ces arrangements, arrangements techniques et arrangements existants.

2. Interrogée sur la notion de « concept d'opération » qui est utilisée à l'article 4, paragraphe 3, la déléguée de la Ministre a indiqué ce qui suit :

« Le 'concept d'opération' est un document militaire qui décrit d'une part les tâches qui seront attribuées à l'unité binationale et d'autre part, comment les opérations de l'unité se dérouleront. Une première version de ce document a été établie en 2020, une révision est en cours. Ce document est établi par la section A3 de la Composante Air. Le document même (ACST-COD-BNU A400M-AOT-001) est classifié ».

Le commentaire de l'article 4 sera complété afin de faire mention de ces précisions.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet n'appelle pas d'observation.

*

² Avis n° n° 70.168/3 donné le 21 octobre 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 7 novembre 2022 'portant assentiment à la Convention de coopération entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg en matière de médicaments et de produits de santé, faite à Luxembourg le 17 janvier 2018', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2461/001, pp. 11-14.

³ Voir, dans le même sens, l'avis n° 58.675/4 donné le 13 janvier 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 30 août 2017 'portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg concernant la coopération en matière de défense et de sécurité, fait à Bruxelles le 5 février 2015', *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017 n° 2458/001, pp. 9-17 ; l'avis n° 58.677/VR donné le 16 février 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 26 janvier 2018 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur l'assistance mutuelle en matière de sécurité civile, fait à Bruxelles le 5 février 2015', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 2759/001, pp. 16-27 et l'avis n° 65.982/4 donné le 4 juin 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 23 septembre 2021 'portant assentiment à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Région wallonne relative à l'assainissement des eaux usées, à la protection des captages d'eau potabilisable et au suivi de la directive nitrates, signée à Martelange le 9 avril 2019', *Doc. parl.*, Parl. w., 2020-2021, n° 655/1, pp. 26-27.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

1. Artikel 1 bepaalt het volgende:

“Het voorwerp van dit verdrag is een binationale eenheid op te richten die verantwoordelijk is voor de exploitatie van de vloot Belgische en Luxemburgse A400M-vliegtuigen ten behoeve van beide partijen, en de beginselen voor de werking van deze binationale eenheid vast te stellen”.

De strekking van het verdrag wordt in artikel 2, lid 1, als volgt bepaald:

“Dit verdrag vormt het kader voor de gezamenlijke exploitatie van de A400M-vliegtuigen binnen de binationale eenheid”.

In verschillende bepalingen, met name in de artikelen 2, lid 2 en lid 3, 3, lid 4, 6, lid 4, en 7, lid 2, worden “technische regelingen” beoogd die door de partijen worden gesloten.

Artikel 9, lid 3, heeft het over “regelingen” tussen de partijen in het geval waarin het noodzakelijk blijkt in specifieke bepalingen te voorzien die strijdig zijn met het in dat lid vastgelegde beginsel betreffende het verhalen van de schade op de aansprakelijke derde.

Ook wordt in artikel 11, lid 2, bepaald dat de bepalingen van het verdrag voorrang hebben op alle “regelingen” die tussen de partijen worden gesloten in het kader van de binationale eenheid.

Aan de gemachtigde van de minister werd gevraagd welke de strekking is van die “regelingen/technische regelingen”, namelijk of het de bedoeling is dat deze voor de overheden of de burgers nieuwe rechten en plichten inhouden, welke overheden bevoegd zijn om ze te sluiten en of ze een parlementaire instemming of een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* vereisen. Daarop heeft ze het volgende geantwoord:

“Les arrangements subséquents au Traité seront des accords en forme simplifiée conclus au niveau ministériel, ce qui signifie qu’ils ne nécessitent pas d’assentiment parlementaire ou de publication au *Moniteur belge*.”

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

Les arrangements visés par le Traité serviront à détailler le contenu du Traité en déterminant, par exemple, les modalités pratiques/techniques de la coopération, comme les modalités pratiques relatives à l'intégration dudit personnel (par exemple: heures de service, congés, formation requise), mais uniquement dans le cadre de ce qui est déjà prévu par le Traité. Ces arrangements ne sont pas juridiquement contraignant et ne peuvent contrevenir aux dispositions du traité, ni au droit national ou international applicable. Ils (ne) contiendront dès lors pas de nouveaux droits et obligations pour les citoyens”.

Naar aanleiding van een vraag over de “bestaande regelingen” waarnaar de artikelen 6, lid 4, en 7, lid 2, verwijzen, heeft de gemachtigde van de minister voorts de volgende aanvullende inlichtingen verschaft:

“Des arrangements existants sont par exemple l'AT BEL LUX concernant la réalisation du BELUX A400M Training Center (18/09/2018), l'AT BELUX concernant le soutien en service (ISS) des avions A400M belges et luxembourgeois (06/12/2021) ou l'arrangement de coopération relatif à l'intégration, la mise en œuvre et le maintien des pilotes de transport luxembourgeois au sein de la composante air belge (25/01/2013)”.

De aangehaalde voorbeelden komen overeen met het voorwerp en het toepassingsgebied zoals bedoeld in de artikelen 1 en 2.

Over administratieve regelingen betreffende een samenwerkingsverdrag heeft de afdeling Wetgeving reeds het volgende opgemerkt:

“Indien die administratieve regelingen alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van het samenwerkingsverdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, kan worden aanvaard dat ze niet door de Koning moeten worden gesloten en dat ze geen instemming behoeven van de Kamer van volksvertegenwoordigers, aangezien ze in dat geval beschouwd kunnen worden als ‘executive agreements’.¹ Indien ze bovendien geen rechten of verplichtingen inhouden voor particulieren, is een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad niet vereist.

¹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2009 ‘houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005’, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-912/1, 15; adv.RvS 58.731/3 van 26 januari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 december 2016 ‘houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Staten van Guernsey inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, gedaan te Brussel op 24 april 2014 en Saint Peter Port op 7 mei 2014’, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-2021/001, 30-32.

Indien die administratieve regelingen evenwel tot gevolg zouden hebben dat het toepassingsgebied van het samenwerkingsverdrag wordt uitgebreid of dat anderszins meer dan enkel de administratieve en technische uitvoering ervan wordt beoogd, moeten ze als verdragen worden beschouwd, wat inhoudt dat ze in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en dat de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers vereist is, alsook – daarmee samenhangend – de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad”.²⁻³

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de verschillende soorten regelingen waarin het voorliggende verdrag voorziet.

Voorts verdient het aanbeveling de bespreking van de betreffende bepalingen aan te vullen met de preciseringen die de gemachtigde van de minister heeft gegeven in verband met die regelingen, technische regelingen en bestaande regelingen.

2. Op een vraag over de begrip “operationeel concept” dat in artikel 4, lid 3, wordt gebruikt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“Le ‘concept d’opération’ est un document militaire qui décrit d’une part les tâches qui seront attribuées à l’unité binationale et d’autre part, comment les opérations de l’unité se dérouleront. Une première version de ce document a été établi en 2020, une révision est en cours. Ce document est établi par la section A3 de la Composante Air. Le document même (ACST COD BNU A400M AOT 001) est classifié”.

Die preciseringen moeten aanvullend worden vermeld in de bespreking van artikel 4.

² Advies 70.168/3 van 21 oktober 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 november 2022 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsverdrag tussen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake geneesmiddelen en gezondheidsproducten, gedaan te Luxemburg op 17 januari 2018’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2461/001, 11-14.

³ Zie in dezelfde zin advies 58.675/4 van 13 januari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 augustus 2017 ‘houdende instemming met het Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg betreffende de samenwerking op het vlak van defensie en veiligheid, gedaan te Brussel op 5 februari 2015’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2458/001, 9-17; advies 58.677/VR van 16 februari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 januari 2018 ‘houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg betreffende de wederzijdse bijstand inzake civiele veiligheid, gedaan te Brussel op 5 februari 2015’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 2759/001, 16-27; en advies 65.982/4 van 4 juni 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 23 september 2021 ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Groothertogdom Luxemburg en het Waalse Gewest inzake de sanering van afvalwater, de bescherming van wingebieden van tot drinkwater verwerkbaar water en de controle op de nitraatrichtlijn, ondertekend te Martelange op 9 april 2019’, *Parl.St.* W.Parl. 2020-21, nr. 655/1, 26-27.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Over het voorontwerp hoeven geen opmerkingen te worden gemaakt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET