



SESSION ORDINAIRE 2020-2021

28 OCTOBRE 2020

**PARLEMENT DE LA RÉGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**
PROJET D'ORDONNANCE
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**

Exposé des motifs
I. Introduction

Malgré sa valeur symbolique de liberté, l'espace aérien, d'un point de vue politique, n'est libre que dans la même mesure que la mer. À proximité et au-dessus de son territoire, chaque État fait en effet valoir son droit de souveraineté, ce qui signifie que le libre accès ne vaut que pour les aéronefs possédant sa nationalité.

Cette absence généralisée de liberté au niveau du principe permet néanmoins des exceptions, grâce à un système de dérogations explicites, qui, en fonction de leur objet, sont connues sous le nom des cinq libertés de l'air. Ces libertés englobent le droit de survol, le droit d'effectuer des escales non commerciales et les droits d'embarquer, de débarquer et de faire transiter une charge commerciale, c'est-à-dire des passagers et leurs bagages, des marchandises et du courrier.

La Convention de Chicago du 7 décembre 1944 a répondu au besoin de normes et d'accords internationaux pour un développement sûr et ordonné du trafic aérien. Cette convention a déterminé notamment qu'aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un État contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit État.

GEWONE ZITTING 2020-2021

28 OKTOBER 2020

**BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK
PARLEMENT**
ONTWERP VAN ORDONNANTIE
houdende instemming met :

**de Overeenkomst tussen de Regering van
het Koninkrijk België en de Regering
van de Democratische Republiek Congo
betreffende het luchtvervoer, gedaan
te Kinshasa op 2 februari 2013**

Memorie van toelichting
I. Inleiding

Ondanks zijn symboolwaarde van ongebondenheid is het luchtruim staatkundig slechts in dezelfde mate vrij als de zee. In de territoriale nabijheid en boven het grondgebied van een Staat geldt diens recht van soevereiniteit, waarbij er slechts vrije toegang is voor de luchtvaartuigen van de eigen nationaliteit.

Op deze algemene en principiële onvrijheid kunnen uitzonderingen gemaakt worden door expliciete afwijkingen die naar hun voorwerp als de vijf vrijheden van de lucht werden onderscheiden. Deze vrijheden behelzen het recht van overvliegen, het recht van niet-commerciële tussenlandingen en de rechten van het respectievelijk aan en van boord brengen en doorvoeren van een commerciële lading nl. passagiers en hun bagage, vracht en post.

De Conventie van Chicago van 7 december 1944 kwam tegemoet aan de behoefte aan internationale standaarden en afspraken voor een veilige en ordelijke ontwikkeling van het luchtverkeer. Deze conventie bepaalde onder meer dat er geen geregelde internationale luchtdiensten mogen worden geëxploiteerd over of tot in het grondgebied van één van de verdragsluitende Staten, tenzij met de bijzondere

Depuis lors, des accords aériens bilatéraux ont été conclus pour déterminer les modalités de ces autorisations. L'accord aérien entre le Royaume-Uni et les États-Unis fait office de modèle de base. La Belgique a conclu une centaine d'accords aériens analogues.

Entretemps, des compétences liées à l'aviation ont été transférées au niveau européen. Les arrêts dits « open skies » de 2002 de la Cour de Justice de l'Union européenne ont condamné notamment la Belgique parce que ses accords aériens bilatéraux comportaient quatre dispositions qui n'étaient pas conformes au droit européen. Les accords bilatéraux existants ont donc dû être renégociés.

L'accord aérien bilatéral entre le Royaume de Belgique et la République Démocratique du Congo fait partie de cette nouvelle lignée d'accords aériens. Il remplace l'accord aérien bilatéral du 10 septembre 1965 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.

Le présent accord a été signé le 2 février 2013 à Kinshasa.

Au niveau diplomatique et économique, cet accord contribue au rayonnement et à l'attractivité de la Belgique, offrant des opportunités tant aux compagnies aériennes qu'aux aéroports ou sous-traitants.

Il crée des emplois et multiplie les possibilités, tant pour les voyageurs que pour le transport de marchandises, de bénéficier de vols directs de et vers la Belgique, sans transiter obligatoirement par des aéroports étrangers et sans changer d'avion.

II. Contenu

L'article 1^{er} reprend quelques définitions.

Conformément à l'article 2, les parties contractantes s'octroient mutuellement les droits suivants pour l'exploitation de services aériens internationaux par les entreprises de transport aérien désignées respectives :

- survoler leur territoire sans y atterrir ;
- faire des escales à d'autres fins que des fins techniques ;
- faire des escales sur son territoire, lors de l'exploitation des routes spécifiées dans l'Annexe, afin d'y embarquer

toestemming of vergunning van die Staat. Sindsdien werden er bilaterale luchtvaartakkoorden gesloten om die toestemming te regelen. Het luchtvaartakkoord tussen het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten geldt als basismodel. België heeft een honderdtal dergelijke luchtvaartakkoorden afgesloten.

Intussen werden er bevoegdheden op vlak van luchtvaart overgeheveld naar het Europese niveau. De zogenaamde « open skies » arresten van 2002 van het Hof van Justitie van de Europese Unie veroordeelden onder meer België omdat haar bilaterale luchtvaartakkoorden vier bepalingen bevatten die niet conform het EU-recht waren. De bestaande bilaterale akkoorden dienden dus opnieuw onderhandeld te worden.

De bilaterale luchtvaartovereenkomst tussen het Koninkrijk België en de Democratische Republiek Congo maakt deel uit van deze nieuwe reeks van luchtvaartovereenkomsten. Deze overeenkomst vervangt de bilaterale luchtvaartovereenkomst van 10 september 1965 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.

De voorliggende overeenkomst werd op 2 februari 2013 te Kinshasa ondertekend.

Op diplomatiek en economisch gebied draagt deze overeenkomst bij tot de uitstraling en de aantrekkelijkheid van België. Ze biedt opportuniteiten zowel aan de luchtvaartmaatschappijen als aan de luchthavens of onderaannemers.

Ze creëert werkgelegenheid en vergroot de mogelijkheden, zowel voor de reizigers als voor het vrachtvervoer, om rechtstreeks te kunnen vliegen van of naar België, zonder verplichte doorgang via buitenlandse luchthavens en zonder verandering van vliegtuig.

II. Inhoud

In artikel 1 worden enkele definities weergegeven.

Overeenkomstig artikel 2 verlenen de partijen elkaar de volgende rechten voor het uitvoeren van internationale luchtdiensten door de respectieve aangewezen luchtvaartmaatschappijen :

- om zonder te landen over haar grondgebied te vliegen ;
- om op haar grondgebied te landen voor ander dan verkeersdoeleinden ;
- om op haar grondgebied te landen bij de exploitatie van de routes omschreven in de Bijlage, voor het opnemen

et d'y débarquer des passagers, des marchandises et du courrier transportés en trafic international de façon séparée ou combinée.

L'article 3 concerne la présence pour l'exploitation des services. Les autorités compétentes d'une des parties accordent les autorisations appropriées à un transporteur aérien de l'autre partie. Chaque transporteur aérien doit répondre aux conditions fixées dans les lois et règlements normalement appliqués par l'autorité compétente (article 4). Dans certains cas, les autorités compétentes peuvent refuser, révoquer, suspendre ou limiter une autorisation d'exploitation (article 5).

Les transporteurs aériens sont tenus de respecter les lois et règlements applicables en matière d'entrée ou de sortie du territoire ou en matière d'exploitation et de navigation des aéronefs (article 6).

L'article 7 aborde les preuves de navigabilité, d'aptitude et les autorisations. Les articles 8 et 9 concernent la sécurité et la sécurisation de l'aviation. Les parties assurent la sécurité de l'aviation civile contre les actes illicites. Cette obligation fait partie intégrante de l'accord.

Les redevances imposées pour l'usage des aéroports et des infrastructures et services aéronautiques doivent refléter les coûts et être perçues sans discrimination (article 10). Les entreprises de transport aérien ont le droit de déterminer les modalités de leur assistance en escale et de collaborer avec d'autres services de transport (article 11).

Les autres articles concernent les droits de douane et d'accises (article 12), la capacité (article 13), l'approbation des programmes d'exploitation (article 14), la rupture de charge et le partage de codes (article 15), les tarifs (article 16), le personnel (article 17), et les ventes et recettes (article 18).

Enfin, l'accord comprend un certain nombre de dispositions finales générales en matière d'échange d'information (article 19), de consultations (article 20), de règlements des différends les parties (article 21), de modifications (article 22), de dénonciation (article 23) et d'enregistrement (article 24) de l'accord et de l'entrée en vigueur (article 25).

III. Caractère mixte

Depuis fin 2007, les accords aériens bilatéraux négociés par notre pays sont encore paraphés au niveau administratif à la fin des négociations, mais ils ne sont plus signés, et ce suite à une divergence de points de vue concernant le

en afzetten van passagiers, vracht en post in internationaal vervoer, afzonderlijk of gecombineerd.

Artikel 3 betreft de aanwezigheid voor het exploiteren van diensten. De bevoegde instanties van de ene partij verlenen de passende vergunningen aan een luchtvaartmaatschappij van de andere partij. Elke luchtvaartmaatschappij moet beantwoorden aan de voorwaarden vastgelegd in de wetten en regels die normaal toegepast worden door de bevoegde overheid (artikel 4). In bepaalde gevallen kunnen de bevoegde overheden een exploitatievergunning weigeren, intrekken, opschorten of beperken (artikel 5).

Luchtvaartmaatschappijen moeten de toepasselijke wetten en regels inzake het binnenkomen of verlaten van het grondgebied of inzake de exploitatie en navigatie van luchtvaarttuigen naleven (artikel 6).

Artikel 7 behandelt de bewijzen van luchtwaardigheid, bewijzen en geschiktheid en vergunningen. Artikelen 8 en 9 betreffen de veiligheid en de beveiliging van de luchtvaart. De partijen beschermen de beveiliging van de burgerluchtvaart tegen wederrechtelijke gedragingen. Deze verplichting maakt integraal deel uit van de overeenkomst.

Gebruikersheffingen op luchthavens, luchthavenvoorzieningen en –diensten moeten kostengerelateerd en niet discriminerend zijn (artikel 10). De luchtvaartmaatschappijen hebben het recht hun grondafhandeling te regelen en, samen te werken met andere transportdiensten (artikel 11).

De overige artikelen betreffen de douane en accijnzen (artikel 12), de capaciteit (artikel 13), de goedkeuring van de exploitatieprogramma's (artikel 13), de verandering van vliegtuigtype en gedeelde vluchtcodes (artikel 15), de tarieven (artikel 16), het personeel (artikel 17) en het overmaken van het verschil tussen ontvangsten en uitgaven (artikel 18).

Tot slot bevat de overeenkomst een aantal algemene slotbepalingen inzake de uitwisseling van informatie (artikel 19), onderling overleg (artikel 20), regeling van geschillen tussen de partijen (artikel 21), wijzigingen (artikel 22), beëindiging (artikel 23) en registratie (artikel 24) van de overeenkomst en de inwerkingtreding (artikel 25).

III. Gemengd karakter

Sinds eind 2007 worden de bilaterale luchtvaartakkoorden die onderhandeld worden door ons land aan het eind van de onderhandelingen nog wel geparafeerd op administratief niveau, maar niet langer ondertekend. Het uitblijven

caractère des accords aériens bilatéraux (mixtes ou non) et la procédure à suivre en vue de la signature.

Lors de sa réunion du 15 février 2017, la Conférence interministérielle de Politique étrangère (CIPE) a accepté qu'un certain nombre d'accords aériens bilatéraux paraphés au nom du Royaume de Belgique soient uniquement signés par l'autorité fédérale à condition que ces accords, après signature, soient considérés comme des traités mixtes.

Le groupe de travail traités mixtes (GTTM), organe consultatif de la CIPE, prenait acte le 16 février 2017 de la décision de la CIPE de considérer les présents accords comme des traités mixtes. Tant l'autorité fédérale que les régions sont respectivement considérées comme étant compétentes.

Les articles 10 (droits d'utilisation) et 11 (assistance en escale) ont directement ou indirectement trait aux compétences des régions, en particulier celles mentionnées à l'art. 6, § 1^{er}, X, 7^o LSRI (« l'équipement et l'exploitation des aéroports et des aérodromes publics, à l'exception de l'aéroport de Bruxelles-National »).

L'inclusion de ces dispositions dans l'accord est imposée par l'UE, mais ne crée pas d'obligations supplémentaires pour les régions.

IV. Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État a rendu son avis le 1^{er} juillet 2020.

Il y est indiqué que le présent accord a été décrit à juste titre comme un traité mixte devant être soumis à l'avis conforme des parlements régionaux.

Le Conseil souligne l'importance de suivre correctement et en temps utile, c'est-à-dire avant la négociation et la signature, les procédures prévues 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, dans le cas contraire une convention risque de ne pas être ratifiée ou de n'avoir aucun effet dans l'ordre juridique belge.

Le Gouvernement bruxellois y souscrit pleinement.

Le Conseil note que le règlement (CE) n° 847/2004 a instauré des procédures relatives à la coopération entre la

daarvan, was het gevolg van uiteenlopende zienswijzen over het karakter van de bilaterale luchtvaartakkoorden (al dan niet gemengd) en de te volgen procedure met het oog op de ondertekening.

Tijdens zijn vergadering van 15 februari 2017 stemde de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB) ermee in dat een aantal geparafeerde bilaterale luchtvaartakkoorden namens het Koninkrijk België getekend worden met enkele ondertekening van de federale overheid, met dien verstande dat deze akkoorden, na ondertekening zullen beschouwd worden als gemengde verdragen.

De Werkgroep Gemengde verdragen (WGGV), adviesorgaan van ICBB, nam op 16 februari 2017 akte van de beslissing van de ICBB om de voorliggende akkoorden als gemengd te beschouwen. Zowel de federale overheid als de gewesten worden respectievelijk bevoegd geacht.

Artikelen 10 (gebruikersvergoedingen) en 11 (gron-dafhandeling) hebben direct of indirect betrekking op de bevoegdheden van de gewesten, in het bijzonder deze vermeld in art. 6, § 1, X, 7^o BWHI (« de uitrusting en uitbating van de luchthavens en openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal »).

De opname in de overeenkomst van deze bepalingen wordt opgelegd door de EU, maar doen geen bijkomende verplichtingen voor de gewesten ontstaan.

IV. Advies van de Raad van State

De Raad van State bracht advies uit op 1 juli 2020.

Daarin stelt het dat de voorliggende overeenkomst terecht werd aangemerkt als een gemengd verdrag dat ter instemming moet worden voorgelegd aan de gewestparlementen.

De Raad onderstreept 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, 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.

De Brusselse Regering sluit zich daar volledig bij aan.

De Raad merkt op dat bij Verordening (EG) nr. 847/2004 procedures zijn ingesteld met betrekking tot de samenwer-

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.

Ces procédures ont bel et bien été suivies.

Il ressort par ailleurs de l'article 22, paragraphe 4, de l'Accord que son annexe peut être modifiée par un arrangement administratif entre les autorités aéronautiques.

Le Conseil d'État est d'avis que cette disposition ne pose pas de problème de principe en ce cas, étant donné l'objet clairement délimité de ces amendements. Toutefois, il faut veiller à ce que ces modifications, comme la Convention, soient publiées au *Moniteur belge*.

Afin d'assurer l'uniformité de l'avis conforme, le projet d'ordonnance est modifié en conséquence.

En outre, le Conseil note que l'accord fait à plusieurs reprises référence aux annexes ou à leurs modifications qui sont adoptées en vertu de l'article 90 de la Convention de Chicago. Les dix-neuf annexes de la Convention de Chicago qui constituent « Normes et pratiques recommandées internationales » n'ont pas été publiées au *Moniteur belge*.

Cela ne susciterait pas d'objection si la Convention de Chicago avait elle-même déterminé le mode de publication de ces modifications ou que si le législateur avait prévu un régime de publication dérogoratoire, ce qui n'est actuellement pas le cas.

Le SPF Mobilité poursuit cette démarche. Il s'agit d'un problème global qui n'empêche toutefois pas la poursuite de la procédure d'avis conforme.

Enfin, le Conseil d'État rappelle que, si les traités sont certes conclus par les organes compétents de du pouvoir l'exécutif, ceux-ci le font toutefois ils sont conclus au nom des personnes morales dont ils constituent le pouvoir l'exécutif ou pour lesquelles ils agissent interviennent. En l'occurrence, Dans ce cas, les parties contractantes sont donc dès lors l'État belge et la République démocratique du Congo (et donc pas les gouvernements du Royaume de Belgique et de la République démocratique du Congo).

king tussen de Europese Commissie en de lidstaten die het mogelijk maken de bevoegdheidsverdeling in acht te nemen bij de onderhandelingen over en het sluiten van bilaterale overeenkomsten betreffende luchtvervoer met derde landen.

Die procedures zijn *in casu* weldegelijk gevolgd.

Artikel 22, lid 4 van de Overeenkomst bepaalt dat de bijlage, na overleg tussen de luchtvaartautoriteiten, gewijzigd kan worden.

De Raad van State is van mening dat die bepaling in dit geval geen principieel probleem doet rijzen, gelet op het duidelijk begrensde voorwerp van deze wijzigingen. Wel moet erop worden toegezien dat die wijzigingen, net zoals de Overeenkomst, worden bekend gemaakt in het Belgische *Staatsblad*.

Teneinde een eenvormigheid van de instemmingen te garanderen, wordt het ontwerp van ordonnantie in die zin aangepast.

Verder merkt de Raad op dat in de Overeenkomst herhaaldelijk wordt verwezen naar de bijlagen of de wijzigingen ervan die worden aangenomen krachtens artikel 90 van de Conventie van Chicago. De negentien bijlagen bij de Conventie van Chicago die de « International Standards and Recommended Practices » vormen, werden niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Dit zou alleen dan geen bezwaar opleveren als de Conventie van Chicago zelf de vorm bepaald waarin die wijzigingen bekendgemaakt moeten worden of indien de bevoegde wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking voorzien had, wat thans niet het geval is.

De FOD Mobiliteit neemt dit punt verder op. Het is een globaal probleem dat evenwel geen beletsel vormt voor de voortzetting van de instemmingsprocedure.

Tenslotte wijst de Raad van State er nogmaals op 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 Staat en de Democratische Republiek Congo (en dus niet de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Democratische Republiek Congo).

V. Avis du Conseil économique et social

Le Conseil souligne l'importance du secteur de l'aviation dans l'économie belge et bruxelloise. Toutefois, ce secteur a été gravement touché par la crise actuelle de Covid.

Les organisations représentatives des travailleurs soulignent que l'évolution du secteur de l'aviation vers une plus grande durabilité et efficacité est un réel enjeu et doit être un objectif. Toutefois, ils considèrent que ces débats ne doivent pas intervenir dans le cadre de l'assentiment à l'accord.

Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes soulignent également le rôle central du secteur de l'aviation dans et pour l'économie belge et bruxelloise. La crise actuelle de Covid a en effet des conséquences néfastes sur l'économie et l'emploi en général.

Le Ministre chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles,

Sven GATZ

V. Advies van de Economische en Sociale Raad

De Raad legt de nadruk op het belang van de luchtvaartsector in de Belgische en Brusselse economie. Deze sector is echter zwaar getroffen door de huidige Covid-crisis.

De representatieve werknemersorganisaties wijzen erop dat de evolutie van de luchtvaartsector in de richting van meer duurzaamheid en efficiëntie een echte uitdaging is en een doelstelling moet zijn. Ze zijn echter van oordeel dat deze debatten niet moeten plaatsvinden in het kader van de instemming met deze Overeenkomst.

De representatieve werkgevers- en middenstandsorganisaties leggen eveneens de nadruk op de centrale rol van de luchtvaartsector in en voor de Belgische en Brusselse economie. De huidige Covid-crisis heeft inderdaad nefaste gevolgen voor de economie en de werkgelegenheid in het algemeen.

De Minister belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel,

Sven GATZ

**AVANT-PROJET D'ORDONNANCE
SOU MIS À L'AVIS
DU CONSEIL D'ÉTAT**

AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

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

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Sur la proposition du Ministre des Relations extérieures,

Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles est chargé de présenter au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le projet d'ordonnance dont la teneur suit :

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

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, sortira son plein et entier effet.

Les modifications à l'Annexe à l'Accord, adoptées en application de l'article 22, paragraphe 4, de 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, sortiront leur plein et entier effet.

Bruxelles, le

Le Ministre-Président chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du biculturel d'intérêt régional,

Rudi VERVOORT

**VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE
ONDERWORPEN AAN HET ADVIES
VAN DE RAAD VAN STATE**

VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

houdende instemming met :

de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Republiek Congo betreffende het luchtvervoer, gedaan te Kinshasa op 2 februari 2013

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering,

Op voordracht van an de Minister van Externe Betrekkingen,

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel is ermee belast bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt :

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

De Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Republiek Congo betreffende het luchtvervoer, gedaan te Kinshasa op 2 februari 2013, zal volkomen gevolg hebben.

De wijzigingen aan de Bijlage bij de Overeenkomst, die met toepassing van artikel 22, lid 4 van 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, aangenomen worden, zullen volkomen gevolg hebben

Brussel,

De Minister-Voorzitter belast met Huisvesting en Stadsvernieuwing, Territoriale Ontwikkeling, Veiligheid en Preventie, Toerisme, Imago van Brussel en Biculturele Zaken van Gewestelijk Belang,

Rudi VERVOORT

Le Ministre chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique,
de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles,

Sven GATZ

De Minister belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de
Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel,

Sven GATZ

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

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 la République démocratique du Congo relatif au transport aérien, fait à Kinshasa le 2 février 2013 ».

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 (n^o 67.368/4), dont le texte suit, a été donné le 1^{er} juillet 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 la République démocratique du Congo relatif au transport aérien, fait à Kinshasa le 2 février 2013 » (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.

(*) S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

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 de Democratische Republiek Congo betreffende het luchtvervoer, gedaan te Kinshasa op 2 februari 2013 ».

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 (nr. 67.368/4), waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2020.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o, 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. Voorliggend voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen aan de « Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Republiek Congo betreffende het luchtvervoer », gedaan te Kinshasa op 2 februari 2013 (hierna : de Overeenkomst) (artikel 2).

VOORAFGAAND 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.

(*) Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder « rechtsgrond » de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

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⁾.

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. »⁽³⁾.

(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 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.

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN HET VOORONTWERP

3. In advies 64.118/VR, dat op 25 september 2018 gegeven is over een voorontwerp dat heeft geleid tot het wetsontwerp « 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 gemaakt :

« 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⁾.

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 ([dat wil zeggen] 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⁾.

(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; <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 worden goedgekeurd.

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. ».

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.

PROCÉDURE DE MODIFICATION DES ROUTES AÉRIENNES

5. Dans son avis n° 57.108/VR, donné en chambres réunies le 10 mars 2015 sur un avant-projet, devenu projet de loi⁽⁵⁾ portant assentiment à l'Accord, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« 4.1. Les routes aériennes sur lesquelles portent les droits d'exploitation prévus par l'Accord sont définies dans l'annexe de ce dernier. L'article 22, paragraphe 4, de l'Accord dispose que cette annexe peut être modifiée à l'occasion des consultations entre les Autorités aéronautiques.

(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>).

(5) *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3039/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57108.pdf>.

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 », correct en tijdig te volgen, met andere woorden voorafgaand aan de onderhandelingen en de ondertekening⁽⁴⁾; 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.

OVEREENSTEMMING MET HET EUROPEES RECHT

4. In de tweede overweging van verordening (EG) nr. 847/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 « inzake onderhandelingen over en de uitvoering van overeenkomsten inzake luchtdiensten tussen lidstaten en derde landen » wordt op het volgende gewezen :

« Volgens het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de zaken C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 en C-476/98 is de Gemeenschap als enige bevoegd inzake de diverse aspecten van dergelijke overeenkomsten. ».

Bij verordening (EG) nr. 847/2004 zijn procedures ingesteld met betrekking tot de samenwerking tussen de Europese Commissie en de lidstaten die het mogelijk maken die bevoegdheidsverdeling in acht te nemen bij de onderhandelingen over en het sluiten van bilaterale overeenkomsten betreffende het luchtvervoer met derde landen.

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.

PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE VLIEGROUTES

5. In advies 57.108/VR, dat in verenigde kamers gegeven is op 10 maart 2015 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het wetsontwerp⁽⁵⁾ houdende instemming met deze Overeenkomst, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt :

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

(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>).

(5) *Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3039/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57108.pdf>.

Les tableaux 1 et 2 figurant dans l'annexe mentionnent, en outre, que les points intermédiaires et les points au-delà de ces routes aériennes sont « [à] déterminer dans le mémoire d'entente ».

4.2. Interrogé à ce propos, le délégué du ministre a répondu :

« Les transporteurs aériens ont besoin de flexibilité opérationnelle (mémoire d'entente) tout en se basant sur un cadre juridique solide (l'accord aérien proprement dit). Le Mémoire d'Entente est un document conclu et signé uniquement entre les Autorités participants à ces négociations (en l'occurrence les Autorités Aéronautiques dès lors qu'il s'agit de discussions portant sur des matières relevant de ces Administrations). Il précise certaines conditions opérationnelles qui ne peuvent être figées indéfiniment dans l'accord proprement dit, telles que le nombre de vols pouvant être opérés ou les points de la route. Ce Mémoire d'Entente peut être revu à l'occasion de toute nouvelle Consultation Aéronautique.

L'accord aérien représente, quant à lui, la stabilité juridique qui sera fixée pour des années à travers des procédures de ratification.

Concernant les points de la route, la Belgique a toujours offert aux parties tierces de pouvoir opérer sur n'importe quel point en Belgique et en général via n'importe quel point intermédiaire ou au-delà. Cela fait partie de sa politique et se retrouve dans son texte standard. Mais cette opportunité n'existe pas dans tous les pays. Ainsi le Congo refuse (pour le moment) que le ou les transporteurs belges exploitent des destinations intérieures (telles que Lubumbashi). [...] Dans ces circonstances, il vaut donc mieux que les négociateurs ne figent pas pour l'éternité des exclusions dans l'annexe de l'Accord (tableau des routes) qui fait partie intégrante de celui-ci. La formule utilisée (par tous les négociateurs, partout dans le monde) est donc celle utilisée, ou une variante encore plus standard telle que : « à déterminer ultérieurement ». En fonction de l'évolution des situations politiques, du degré de libéralisation de la politique aéronautique d'un pays ou encore plus simplement du degré d'ouverture des fonctionnaires en charge de ces matières, des opportunités nouvelles peuvent se présenter au fil des saisons. Et surtout, rien n'est définitivement exclu. Ceci dit, la Belgique essaie toujours d'obtenir la formulation la plus libérale possible pour ses transporteurs dans le « tableau des routes », à savoir : « tous points » ou, à défaut, essaie de nommer les aéroports (dans le pays concerné ou sur les routes) qui l'intéresse.

L'accord aérien Belgique-Congo dispose dans ses Art 20 et 22 que des Consultations peuvent se tenir à tout moment pour assurer une étroite collaboration sur toutes les questions touchant l'application de l'accord ».

4.3. Qu'il s'agisse de la procédure de modification de l'annexe prévue par l'article 22, paragraphe 4, de l'Accord ou de la conclusion d'un mémoire d'entente complétant l'annexe sans y apporter de modification directe pour ce qui concerne les points intermédiaires et les points au-delà, il convient de relever :

- qu'il s'agit d'accords internationaux modifiant ou complétant l'Accord, et pour lesquels il est donc nécessaire de prévoir expressément dans l'avant-projet si le législateur y porte

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

4.2. Daarover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

« Les transporteurs aériens ont besoin de flexibilité opérationnelle (mémoire d'entente) tout en se basant sur un cadre juridique solide (l'accord aérien proprement dit). Le Mémoire d'Entente est un document conclu et signé uniquement entre les Autorités participants à ces négociations (en l'occurrence les Autorités Aéronautiques dès lors qu'il s'agit de discussions portant sur des matières relevant de ces Administrations). Il précise certaines conditions opérationnelles qui ne peuvent être figées indéfiniment dans l'accord proprement dit, telles que le nombre de vols pouvant être opérés ou les points de la route. Ce Mémoire d'Entente peut être revu à l'occasion de toute nouvelle Consultation Aéronautique.

L'accord aérien représente, quant à lui, la stabilité juridique qui sera fixée pour des années à travers des procédures de ratification.

Concernant les points de la route, la Belgique a toujours offert aux parties tierces de pouvoir opérer sur n'importe quel point en Belgique et en général via n'importe quel point intermédiaire ou au-delà. Cela fait partie de sa politique et se retrouve dans son texte standard. Mais cette opportunité n'existe pas dans tous les pays. Ainsi le Congo refuse (pour le moment) que le ou les transporteurs belges exploitent des destinations intérieures (telles que Lubumbashi). [...] Dans ces circonstances, il vaut donc mieux que les négociateurs ne figent pas pour l'éternité des exclusions dans l'annexe de l'Accord (tableau des routes) qui fait partie intégrante de celui-ci. La formule utilisée (par tous les négociateurs, partout dans le monde) est donc celle utilisée, ou une variante encore plus standard telle que : « à déterminer ultérieurement ». En fonction de l'évolution des situations politiques, du degré de libéralisation de la politique aéronautique d'un pays ou encore plus simplement du degré d'ouverture des fonctionnaires en charge de ces matières, des opportunités nouvelles peuvent se présenter au fil des saisons. Et surtout, rien n'est définitivement exclu. Ceci dit, la Belgique essaie toujours d'obtenir la formulation la plus libérale possible pour ses transporteurs dans le « tableau des routes », à savoir : « tous points » ou, à défaut, essaie de nommer les aéroports (dans le pays concerné ou sur les routes) qui l'intéresse.

L'accord aérien Belgique-Congo dispose dans ses Art. 20 et 22 que des Consultations peuvent se tenir à tout moment pour assurer une étroite collaboration sur toutes les questions touchant l'application de l'accord ».

4.3. Of het nu gaat om de procedure tot wijziging van de bijlage waarin artikel 22, lid 4, van de Overeenkomst voorziet, of om de totstandkoming van een memorandum of understanding tot aanvulling van de bijlage zonder dat er een directe wijziging betreffende de tussenliggende en de verder gelegen punten in aangebracht wordt, dient erop te worden gewezen :

- dat het gaat om internationale overeenkomsten tot wijziging of aanvulling van de Overeenkomst, waarvoor in het voorontwerp dus uitdrukkelijk bepaald moet worden of de wetgever er vooraf

assentiment de manière anticipée, prescription qui dans le cas présent ne soulève pas de problème de principe eu égard à l'objet clairement délimité de ces modifications ou compléments⁽⁶⁾ ;

- que ceux-ci présentent, tout comme l'Accord qu'ils modifient ou complètent, un caractère mixte Autorité fédérale/Régions ;
- qu'ils doivent respecter les procédures prévues par le règlement (CE) n° 847/2004 précité ;
- qu'ils doivent tout comme l'Accord faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.⁽⁷⁾ ».

Cette observation vaut également pour l'avant-projet d'ordonnance examiné.

PUBLICATION DES NORMES VISÉES PAR L'ACCORD

6. 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, 1, 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.

(6) Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir l'avis 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 » (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 » (37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réun. Commission communautaire commune, 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 » (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 » (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1091/1, p. 539).

(7) Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Voir l'avis 50.621/3, donné le 13 décembre 2011, sur un avant-projet devenu la loi du 19 juillet 2013 « portant assentiment à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, et à l'Annexe, adoptées à Paris le 20 octobre 2005 » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2025/1, pp. 26-28) ; l'avis 54.630/VR, donné le 14 janvier 2014, sur un avant-projet devenu le décret du 25 avril 2014 « houdende instemming met het akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Albanië betreffende het internationaal wegvervoer, ondertekend in Tirana op 25 april 2006 » (*Parl. St.* VI.Parl., 2013-2014, nr. 2444/1, pp. 27-35).

mee instemt, welke bepaling in dit geval geen principieel probleem doet rijzen, gelet op het duidelijk begrensde voorwerp van deze wijzigingen of aanvullingen⁽⁶⁾ ;

- dat die overeenkomsten, net zoals de Overeenkomst die erbij gewijzigd of aangevuld wordt, gemengd van aard zijn (federale overheid/gewesten) ;
- dat ze de procedures die bij de voormelde verordening (EG) nr. 847/2004 ingesteld zijn, moeten naleven ;
- dat ze, net zoals de overeenkomst, bekendgemaakt moeten worden in het *Belgisch Staatsblad*⁽⁷⁾ ».

Die opmerking gaat ook op voor voorliggend voorontwerp van ordonnantie.

BEKENDMAKING VAN DE NORMEN WAARNAAR DE OVEREENKOMST VERWIJST

6. 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 negentiën 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.

(6) Voetnoot 3 van het geciteerde advies : Zie advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV, gegeven op 15 februari 2005 over :

- een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 9 juni 2006 « houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004 » (37.954/AV) (*Parl. St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 358/1, 64) ;
- een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 23 juni 2005 « houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004 » (37.970/AV) (*Parl. St.* Ver.Verg.Gem.Gem. Comm. 2004-05, nr. B-30/1, 25) ;
- een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 23 juni 2005 « houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004 » (37.977/AV) (*Parl. St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25) ;
- een voorontwerp van wet « houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004 » (37.978/AV) (*Parl. St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539).

(7) Voetnoot 4 van het geciteerde advies : Zie advies 50.621/3, gegeven op 13 december 2011 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2013 « houdende instemming met het Verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, en met de Bijlage, aangenomen te Parijs op 20 oktober 2005 » (*Parl. St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2025/1, 26-28) ; advies 54.630/VR, gegeven op 14 januari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 25 april 2014 « houdende instemming met het akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Albanië betreffende het internationaal wegvervoer, ondertekend in Tirana op 25 april 2006 » (*Parl. St.* VI.Parl., 2013-2014, nr. 2444/1, pp. 27-35).

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⁽⁸⁾.

Ce n'est que si la Convention de Chicago avait elle-même déterminé le mode de publication de ces modifications⁽⁹⁾ ou que si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire⁽¹⁰⁾ que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est actuellement pas le cas⁽¹¹⁾.

EXAMEN DE L'AVANT- PROJET D'ORDONNANCE

INTITULÉ

7. 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 démocratique du Congo relatif au transport aérien », fait à Kinshasa le 2 février 2013.

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

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

(9) 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>.

(10) 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>.

(11) 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.

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⁽⁸⁾.

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 wijzigingen⁽⁹⁾ bekendgemaakt moeten worden of indien de bevoegde wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking voorzien had⁽¹⁰⁾, wat thans niet het geval is⁽¹¹⁾.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

OPSCHRIFT

7. Volgens het opschrift van de Overeenkomst waaraan instemming verleend wordt, is die Overeenkomst gesloten tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Republiek Congo en heeft ze betrekking op het luchtvervoer, terwijl ze gedaan is te Kinshasa op 2 februari 2013.

Hoewel dat opschrift moet worden overgenomen in artikel 2 van het voorontwerp, wordt van de gelegenheid ook 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

(8) Cass. 11 december 1953, Arr. Verbr. 1954, 252 ; Cass. 19 maart 1981, JT 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

(9) 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 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 immunititeiten van de Benelux Unie, en de Verklaring, ondertekend in 's Gravenhage op 17 juni 2008 », *Parl. St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 324/1, 66, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47054.pdf>.

(10) 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>.

(11) Wat betreft de tegenstelbaarheid van bijlagen bij het Verdrag van Chicago aan particulieren, zie onder meer HvJ (grote kamer) 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.

contractantes sont dès lors l'État belge⁽¹²⁾ et la République démocratique du Congo (et donc pas les gouvernements du Royaume de Belgique et de la République démocratique du Congo)⁽¹³⁾.

ANNEXES

8. L'Accord auquel il est donné assentiment a été fait uniquement en langue française. Une version en langue néerlandaise, mentionnant qu'elle n'en constitue qu'une traduction, doit dès lors être jointe à l'avant-projet.

Le Greffier,

Charles-Henri VAN HOVE

Le Président,

Martine BAGUET

Belgische Staat⁽¹²⁾ en de Democratische Republiek Congo (en dus niet de regering van het Koninkrijk België en de regering van de Democratische Republiek Congo)⁽¹³⁾.

BIJLAGEN

8. De Overeenkomst waaraan instemming verleend wordt, is alleen in het Frans opgemaakt. Bij het voorontwerp dient bijgevolg een Nederlandse versie van de Overeenkomst gevoegd te worden met de vermelding dat het louter om een vertaling gaat.

De Griffier,

Charles-Henri VAN HOVE

De Voorzitter,

Martine BAGUET

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

(13) 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>.

(12) Krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet is het trouwens de Koning, en niet de regering, die de verdragen sluit.

(13) 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>.

PROJET D'ORDONNANCE**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**

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale,
sur la proposition du Ministre des Relations extérieures,
Après délibération,

ARRÊTE :

Le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles est chargé de présenter au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale le projet d'ordonnance dont la teneur suit :

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

Sortiront leur plein et entier effet :

- 1° 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^(*) ; et
- 2° les amendements à l'annexe qui seront adoptés conformément à l'article 22, paragraphe 4, de l'Accord^(*).

Article 3

Le Gouvernement bruxellois informe le Parlement bruxellois de tout amendement à l'annexe adopté conformément à l'article 22, paragraphe 4, de l'Accord.

(*) Le texte intégral de l'Accord et les amendements à l'annexe peuvent être consultés au greffe du Parlement.

ONTWERP VAN ORDONNANTIE**houdende instemming met :**

**de Overeenkomst tussen de Regering
van het Koninkrijk België en de
Regering van de Democratische
Republiek Congo betreffende
het luchtvervoer, gedaan te
Kinshasa op 2 februari 2013**

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering,
Op voordracht an de Minister van Externe Betrekkingen,
Na beraadslaging,

BESLUIT :

De minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel is ermee belast bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt :

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

Zullen volkomen gevolg hebben :

- 1° de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Republiek Congo betreffende het luchtvervoer, gedaan te Kinshasa op 2 februari 2013^(*) ; en
- 2° de wijzigingen aan de bijlage die zullen worden aangenomen overeenkomstig artikel 22, lid 4, van de Overeenkomst^(*).

Artikel 3

De Brusselse Regering meldt elke wijziging van de bijlage die aangenomen wordt overeenkomstig artikel 22, lid 4 van de Overeenkomst aan het Brussels Parlement.

(*) De volledige tekst van de Overeenkomst en de wijzigingen aan de bijlage kunnen op de griffie van het Parlement geraadpleegd worden

Bruxelles, le 30 avril 2020.

Le Ministre-Président chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du biculturel d'intérêt régional,

Rudi VERVOORT

Le Ministre chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles,

Sven GATZ

Brussel, 30 april 2020.

De Minister-Voorzitter belast met Territoriale Ontwikkeling en Stadsvernieuwing, Toerisme, de Promotie van het Imago van Brussel en Biculturele Zaken van Gewestelijk Belang,

Rudi VERVOORT

De Minister belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel,

Sven GATZ

