



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.649/3
van 5 februari 2021

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
'houdende instemming met de overeenkomst tussen de Regering
van het Koninkrijk België en Regering van de Republiek Togo
betreffende het luchtvervoer, ondertekend te Lomé op
13 juni 2019'

Op 8 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en Regering van de Republiek Togo betreffende het luchtvervoer, ondertekend te Lomé op 13 juni 2019’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 februari 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot instemming met de “Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Togo betreffende het luchtvervoer”, ondertekend te Lomé op 13 juni 2019 (hierna: de Overeenkomst) (artikel 2 van het voorontwerp).

De bepalingen van de Overeenkomst zijn van toepassing op de Overeenkomstsluitende Partijen en hun aangewezen luchtvaartmaatschappijen en regelen, 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 luchtverbindingen bedoeld in de als bijlage bij de Overeenkomst gevoegde ‘Routetabel’, die er integraal deel van uitmaakt.

BEVOEGDHEID

3. In advies 64.118/VR van 25 september 2018 over een voorontwerp van wet ‘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’,² heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State de volgende opmerking, gemaakt:

“2. 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.”³

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² *Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3403/001, 13-14; het ontwerp werd intussen op 31 januari 2019 door de Kamer aangenomen, *Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3403/004.

³ *Voetmoot 1 van het aangehaalde 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.raadvstconsetat.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

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 (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.’⁴

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’,⁵ correct en tijdig te volgen, met andere woorden voorafgaand aan de onderhandelingen en de ondertekening; zo niet bestaat het risico dat een verdrag niet kan worden geratificeerd, of geen uitwerking kan hebben in de Belgische rechtsorde.’

Die opmerking geldt ook voor het thans voorliggende voorontwerp van instemmingsdecreet.

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>).

⁴ *Voetnoot 2 van het aangehaalde advies*: Het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen moet wel nog door de ICBB worden goedgekeurd.

⁵ *Voetnoot 3 van het aangehaalde 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>).

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Overeenstemming met het Europese recht

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

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

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

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, maakte de gemachtigde een brief over van de Europese Commissie van 3 augustus 2010 met als referentie “CIRCA 972/2010/BE-Togo/28.0S.10/no.out”, waaruit blijkt dat de Overeenkomst aan de Commissie werd aangemeld overeenkomstig artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 847/2004.

In deze brief wordt het volgende opgemerkt:

“Thank you for your notification on CIRCA of the outcome of negotiations held with Togo in Brussels on 27-28 May 2010.

While the initialled agreement contains most standard clauses, I note, however, that the new agreement does not contain the recommended provisions on fuel taxation.

I wish to recall that Member States have an obligation to table them for negotiation with the third country, in particular when the intra-EU fifth freedom traffic rights are granted to the third country, as is the case under the new BE-Togo agreement.

Moreover, fuel taxation provisions are included in the EU-UEMOA horizontal agreement which cover the BE-Togo Agreement signed in 1981. As the new BE-Togo agreement is not covered by the Horizontal Agreement, I invite you to ensure consistency between your new agreement and the EU-UEMOA Horizontal Agreement by agreeing with Togo to include the fuel taxation provisions. It is important that the bilateral agreements are compatible with the EU-UEMOA legal framework and that the same taxation regime applies to all bilateral agreements in order not to discriminate between EU carriers.”

Uit de beslissing van de Europese Commissie van 29 maart 2005 ‘on approving the standard clauses for inclusion in bilateral air service agreements between Member States and third countries jointly laid down by the Commission and the Member States’, C(2005)943,⁶ valt af te leiden dat het niet-opnemen van de standaardbepaling inzake luchtvaartbrandstof (‘taxation

⁶ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/international_aviation/doc/standard_clauses_en.pdf.

of aviation fuel') niet hetzelfde juridische gevolg heeft als het niet-opnemen van een andere standaardbepaling. Terwijl een overeenkomst waarin een andere standaardbepaling ontbreekt vervolgens enkel nog mag worden aangenomen overeenkomstig de procedure voorzien in de artikelen 4, lid 3 en 7, lid 2, van Verordening (EG) nr. 847/2004, is dit niet het geval voor de standaardclausule inzake luchtvaartbrandstof. De Commissiebeslissing C(2005)943 vereist wel dat de betrokken lidstaat eerst een inspanning doet om de overeenkomst te laten aanpassen in lijn met de standaardbepaling voor luchtvaartbrandstof. Mocht het vooralsnog niet mogelijk blijken om de overeenkomst in lijn te brengen met deze standaardbepaling, dan kan de lidstaat alsnog overgaan tot het sluiten van de overeenkomst zonder dat de procedure voorzien in de artikelen 4, lid 3, en 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 847/2004 wordt gevolgd: "In case it is not possible for a Member State to agree with a third country on the avoidance, deletion or amendment of the relevant clauses exempting aviation fuel from taxation the agreement would not fall under Article 4(3) of Regulation 847/2004 provided that the agreement incorporates all relevant standard clauses."⁷

De steller van het voorontwerp doet er goed aan om in de memorie van toelichting te verduidelijken dat en op welke wijze deze inspanningsverbintenis werd vervuld.

II. Procedure tot wijziging van de Overeenkomst en procedure tot wijziging van de vliegroutes

5.1. Artikel 20 van de Overeenkomst voorziet in procedures tot wijziging van de Overeenkomst en de in bijlage ervan opgenomen Routetabel.

Zoals de afdeling Wetgeving in het verleden reeds heeft onderstreept, is het voor de decreetgever weliswaar niet onmogelijk om met zulke toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, op voorwaarde dat aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in verband met het Verdrag van Lissabon inzonderheid het volgende opgemerkt:

"Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd.⁸ De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moeten worden genomen, doet niets af aan die vaststelling.⁹

⁷ Een dergelijke inspanningsverbintenis lijkt ook voort te vloeien uit het beginsel van de loyale samenwerking bedoeld in artikel 4, lid 3, van het Verdrag "betreffende de Europese Unie".

⁸ *Voetmoot 57 van het aangehaalde advies*: Zie de toepasselijke teksten onder (...) nr. [23] (...).

⁹ *Voetmoot 58 van het aangehaalde advies*: De meeste "overbruggingsclausules" bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Zowel het Hof van cassatie¹⁰ als de afdeling wetgeving van de Raad van State¹¹ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen¹² en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.¹³

5.2. Uit artikel 20, leden 1 en 3, van de Overeenkomst blijkt dat wijzigingen van “enige bepaling” van de Overeenkomst kunnen worden overeengekomen na mondeling of schriftelijk overleg tussen de luchtvaartautoriteiten, en dat die wijzigingen van kracht worden nadat ze door een wisseling van diplomatieke nota’s zijn bevestigd.

Gelet op het ruime toepassingsgebied van lid 1 en lid 3 van dat artikel, dat elke wijziging van welke bepaling ook van de Overeenkomst omvat, kunnen die bepalingen slechts worden aanvaard indien ze aldus worden begrepen dat de wijzigingen die in de Overeenkomst worden aangebracht, overeenkomstig artikel 167, § 2, van de Grondwet de instemming van het Vlaams Parlement verkregen moeten hebben alvorens ze het voorwerp uitmaken van de in lid 3 bedoelde wisseling van diplomatieke nota’s.

5.3. Wat de wijzigingen betreft die met toepassing van artikel 20, leden 1 en 3, in de Overeenkomst worden aangebracht, behoort bovendien te worden opgemerkt:

- dat die overeenkomsten, net zoals de Overeenkomst die ze wijzigen of aanvullen, gemengd van aard zijn (federale overheid/gewesten);

¹⁰ Voetnoot 59 van het aangehaalde advies: Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-1981, 808; J.T., 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

¹¹ Voetnoot 60 van het aangehaalde advies: Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl.St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl.St.*, W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

¹² Voetnoot 61 van het aangehaalde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

¹³ Adv.RvS 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007’, opmerking 28, (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 355-356; <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/44028.pdf>); zie eveneens adv.RvS 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 juni 2012 ‘houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012’ onder “Algemene opmerkingen”, punt 1.2 (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1598/1, 40-41; <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/51151.pdf>).

- dat bij het tot stand komen ervan de procedures die bij de voormelde verordening (EG) nr. 847/2004 ingesteld zijn, moeten worden nageleefd;
- dat ze, net zoals de Overeenkomst, bekendgemaakt moeten worden in het Belgisch Staatsblad.¹⁴

5.4. Uit artikel 20, lid 4, van de Overeenkomst blijkt dat de Routetabel in de bijlage bij de Overeenkomst kan worden gewijzigd door een administratieve regeling tussen de luchtvaartautoriteiten.

Die bijlage definieert de vliegroutes waarop de in de Overeenkomst bepaalde exploitatierechten betrekking hebben. Ze geeft voorts aan dat de aangewezen luchtvaartmaatschappijen van de Overeenkomstsluitende Partijen op de overeengekomen routes een of meerdere punten mogen weglaten of deze in een andere volgorde mogen bedienen, op voorwaarde dat het punt van vertrek of aankomst gelegen is in het land van hun nationaliteit.

Gelet op het duidelijk begrensde voorwerp van de wijzigingen of aanvullingen die bij artikel 20, lid 4, van de Overeenkomst worden toegestaan, doet deze bepaling geen principieel probleem rijzen in het licht van de mogelijkheid tot het voorzien in een voorafgaande instemming van het Vlaams Parlement met een wijziging van de Overeenkomst.¹⁵

Gegeven die mogelijkheid dient de steller van het voorontwerp te overwegen of het niet moet worden aangevuld met een bepaling die strekt tot het verlenen van voorafgaande instemming door het Vlaams Parlement met die toekomstige wijzigingen in de bijlage. Daarbij wordt het best voorzien in een informatieplicht van de Regering aan het Parlement met betrekking tot voorgenomen wijzigingen en in een voldoende tijd voor het Parlement om die te onderzoeken en desgevallend overeenkomstig die bepaling zijn verzet kenbaar te maken.

¹⁴ Zie in die zin adv.RvS 57.108/VR, *l.c.*, met verwijzing naar adv.RvS 50.621/3 van 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/50621.pdf>); adv.RvS 54.630/VR van 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. 2013-14, nr. 2444/1, 27-35; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54630.pdf>).

¹⁵ Zie in die zin adv.RvS 57.108/VR, *l.c.*, met verwijzing naar adv.RvS 37.954-37.970-37.977-37.978/AV van 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37954.pdf>);
- 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; <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/37970.pdf>);
- 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37977.pdf>);
- 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; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37978.pdf>).

Bijgevolg moet in die bepaling in een minimumtermijn worden voorzien (bv. drie maanden), zodat het Parlement voldoende tijd heeft om een oordeel te vellen.¹⁶

Ten slotte gelden de opmerkingen die hiervoor in opmerking 5.3 gemaakt zijn eveneens voor de wijzigingen die met toepassing van artikel 20, lid 4, in de bijlage bij de Overeenkomst worden aangebracht.

III. 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: het Verdrag van Chicago), en die aldus ook verbindend worden gemaakt (zie onder meer de artikelen 1, a), d) en i), 4, lid 2, 5, lid 1, a), 7, leden 1, 2, 4, 5 en 6, en 8, leden 3 en 4).

De negentien bijlagen bij het Verdrag van Chicago vormen de “International Standards and Recommended Practices” (artikelen 38, 54, 1), en 90 van het Verdrag van Chicago).

Die bijlagen zijn niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze worden door de publicatiedienst van de ICAO tegen betaling beschikbaar gesteld en zijn niet verkrijgbaar in de Nederlandse taal.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat die bepalingen volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie in beginsel niet tegenwerpbaar zijn aan particulieren wanneer ze niet in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt.¹⁷

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 wijzigingen¹⁸ bekendgemaakt moeten worden of indien de wetgever in een afwijkende regeling¹⁹ van bekendmaking voorzien had, wat thans niet het geval is.²⁰

¹⁶ Voor de formulering van een dergelijke bepaling kan inspiratie worden gezocht in bijvoorbeeld artikel 3 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 29 juni 2018 ‘houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa inzake cinematografische coproductie (herzien), opgemaakt te Rotterdam op 30 januari 2017’; adv.RvS 63.030/VR over een voorontwerp dat heeft geleid tot dat decreet van 29 juni 2018, opmerkingen 7.1 tot 7.3.3 (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1586/1, 24-25). Zie in dezelfde zin adv.RvS 64.118/VR, *l.c.*, opmerking 4.5 (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3403/001, 17-19).

¹⁷ Cass. 11 december 1953, Pas. 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *J.T.* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

¹⁸ 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 adv.RvS 47.054/1 van 15 oktober 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 juli 2010 ‘houdende instemming met het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie en de Verklaring, ondertekend in ’s-Gravenhage op 17 juni 2008’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 324/1, 66; <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/47054.pdf>).

De steller van het voorontwerp zou het probleem van de bekendmaking van de bijlagen bij het Verdrag van Chicago het best op een horizontale manier onderzoeken, teneinde op internationaal of internrechtelijk niveau een oplossing uit te werken die garandeert dat de betrokken rechtsregels – desnoods op een specifieke wijze – bekendgemaakt of toegankelijk gemaakt kunnen worden op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van rechtszekerheid, gelijkheid en kenbaarheid.²¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

7. De Overeenkomst waarmee instemming wordt verleend, is luidens het opschrift ervan een “Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Togo betreffende het luchtvervoer”, ondertekend te Lomé op 13 juni 2019.

Dit opschrift moet inderdaad worden overgenomen in artikel 2 van het voorontwerp. Er wordt echter nogmaals op gewezen dat verdragen weliswaar gesloten worden door de bevoegde organen van de uitvoerende macht, maar dat deze dit doen namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden. In het onderhavige geval zijn de verdragsluitende partijen derhalve de Belgische Staat²² en de Republiek Togo (en dus niet de regeringen van het Koninkrijk België en van de Republiek Togo).²³

¹⁹ Zie in dat verband adv.RvS 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.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/47092.pdf>).

²⁰ Wat betreft de tegenwerpbaarheid van bijlagen bij het Verdrag van Chicago aan particulieren, zie onder meer HvJ 10 maart 2009, C-345/06, Heinrich, ECLI:EU:C:2009:140. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, *nv Heli Service Belgium*.

²¹ Zie adv.RvS 47.054/1 van 15 oktober 2009, vermeld in voetnoot 18.

²² Krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet is het trouwens de Koning, en niet de regering, die de verdragen sluit.

²³ Zie in die zin adv.RvS 57.108/VR, *l.c.*, met verwijzing naar adv.RvS 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.raadvstconsetat.be/dbx/adviezen/53285.pdf>).

Slotopmerking

8. Bij de adviesaanvraag is enkel een Nederlandse vertaling²⁴ van de Overeenkomst gevoegd. Luidens de slotformule van de Overeenkomst is de enige authentieke taalversie van de Overeenkomst het Frans. Aan het ontwerp van decreet zoals dit bij het Vlaams Parlement zal worden ingediend, dient bijgevolg tevens een Franse tekstversie van de Overeenkomst te worden toegevoegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

²⁴ De Nederlandse vertaling van de Overeenkomst dient nog eens te worden nagezien. Het aan de Raad van State voorgelegde dossier bevat immers twee vertalingen.