



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.830/1/V
van 14 augustus 2017

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met de overeenkomst tussen de Regering
van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische
Volksrepubliek Algerije betreffende het luchtvervoer,
ondertekend te Brussel op 27 februari 2017’

Op 5 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaams Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 21 augustus 2017,^(*) 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 de Regering van de Democratische Volksrepubliek Algerije betreffende het luchtvervoer, ondertekend te Brussel op 27 februari 2017’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 8 augustus 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Stephan DE TAEYE en Bert THYS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Joke GORIS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 augustus 2017.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 voorliggende voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met de “Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Volksrepubliek Algerije betreffende het luchtvervoer”, gedaan te Brussel op 27 februari 2017 (hierna: de Overeenkomst).

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorontwerp aangegeven wordt, werd het bestaande bilateraal luchtvaartakkoord met Algerije uit 1969 opnieuw onderhandeld, dit om het luchtvaartakkoord in overeenstemming te brengen met het communautair recht² en om interpretatieverschillen weg te werken. De Overeenkomst annuleert en vervangt het genoemde luchtvaartakkoord van 23 mei 1969 (artikel 25, tweede lid, van de Overeenkomst).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp bestaat het luchtvaartakkoord uit de tekst van het akkoord zelf, dat het juridische kader uitmaakt, en een memorandum van overeenstemming, dat de operationele aspecten regelt.

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt er evenwel niet toe uitdrukkelijk instemming te verlenen met het voornoemde memorandum van overeenstemming. Overigens wordt in de Overeenkomst niet verwezen naar dit memorandum.

Indien de adviesaanvrager wel degelijk de bedoeling heeft het memorandum van overeenstemming niet om instemming voor te leggen aan het Vlaams Parlement, lijkt het raadzaam dat men, teneinde iedere verwarring te voorkomen, duidelijk aangeeft, met name in de memorie van toelichting, dat dit stuk niet het voorwerp van de instemmingsakte uitmaakt.

4. Hoewel de tekst van de Overeenkomst vaststaat, wordt toch de gelegenheid te baat genomen om op te merken dat de tekst zelf enkele onnauwkeurigheden bevat. Zo kan bij wijze van voorbeeld de aandacht worden gevestigd op de onjuiste kruisverwijzingen in artikel 8, lid 5 en lid 8. Voorts hanteert onder meer artikel 12, lid 6, het begrip “Lidstaat” zonder dat dit in de Overeenkomst wordt gedefinieerd.

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

² Wat de evolutie van het communautair recht betreft, dient in de eerste plaats verwezen te worden naar de beginselen die voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn “Open Sky”-arresten van 5 november 2002, waaronder het arrest waarbij België wordt veroordeeld (zaak C-471/98).

BEVOEGDHEID VAN DE STELLER VAN HET ONTWERP

5. Zoals de memorie van toelichting aangeeft, hebben de aangelegenheden die behandeld worden in de Overeenkomst waaraan het ontwerp instemming beoogt te verlenen enerzijds betrekking op materies waarvoor de gewesten adviesbevoegdheid hebben: verkeersrechten (artikel 6, § 3, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, hierna: BWHI) en beveiliging van de luchtvaart (artikel 6, § 4, 4°, BWHI). Anderzijds zijn er aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de gewesten behoren, zoals die inzake de uitrusting en de exploitatie van de luchthavens en de openbare vliegvelden, met uitzondering van de luchthaven Brussel-Nationaal (artikel 6, § 1, X, 7°, BWHI). De aangelegenheden die behandeld worden in de artikelen 4, lid 2 (geluidshinder), 10 (gebruiksvergoedingen) en 11 (grondafhandeling) vallen – ten minste gedeeltelijk – onder de bevoegdheden van de gewesten.

Doordat de Overeenkomst aan de onderdanen van de Democratische Volksrepubliek Algerije (en gelijkgestelden) economische rechten en vrijheden wil toekennen inzake luchtvervoerdiensten, is de toepassing ervan – en inzonderheid van de artikelen 2, 14 en 15 – in de eerste plaats een zaak van de overheden die bevoegd zijn voor de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal en van de regionale luchthavens.

De Overeenkomst behandelt ook aangelegenheden die vallen onder de bevoegdheden van de federale overheid inzake de algemene politie over en de reglementering van het verkeer en het vervoer, inzake de technische voorschriften betreffende verkeers- en vervoermiddelen, en inzake de organisatie en uitwerking van de luchtverkeersveiligheid op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden (artikel 6, § 4, 3° en 4°, BWHI).

Zoals in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet wordt aangegeven, moet de Overeenkomst dan ook worden aangemerkt als een gemengd verdrag in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet en moet ze ter instemming worden voorgelegd aan de gewestparlementen.³

De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (hierna: de ICBB) ging bij beslissing van 15 februari 2017 uitzonderlijk akkoord met de ondertekening door alleen de federale overheid van de reeds geparafeerde bilaterale luchtvaartakkoorden, zoals de Overeenkomst die thans voor advies voorligt. Uit de dossierstukken blijkt dat de beslissing tot een exclusieve federale ondertekening ten uitzonderlijke titel werd toegestaan en dat deze tot doel had om een bestaande toestand te regulariseren voor een aantal al geparafeerde bilaterale

³ Zie in deze zin adv.RvS 61.670/VR/V van 26 juli 2017 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Guinee betreffende het luchtvervoer, gedaan te Conakry op 2 april 2015’, evenals adv.RvS 57.108/VR van 10 maart 2015 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’ en adv.RvS 57.109/VR van 10 maart 2015 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Senegal betreffende het luchtvervoer, gedaan te Dakar op 18 januari 2013’, alle drie met verwijzing naar adv.RvS 52.638/VR van 22 januari 2013 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, 44-50).

luchtvaartakkoorden. Hieruit zou evenwel niet mogen worden afgeleid dat de ICBB van oordeel zou zijn dat het om een exclusief federaal verdrag gaat.⁴

Dit wordt bevestigd in het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen van 16 februari 2017⁵ 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.”

Het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen dient wel nog het voorwerp uit te maken van een goedkeuring door de ICBB.

OVEREENSTEMMING MET HET EUROPEES RECHT

6. 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 van de minister bevestigd dat de procedures die ingesteld zijn bij verordening (EG) nr. 847/2004, wel degelijk zijn gevolgd.

PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE OVEREENKOMST EN PROCEDURE TOT WIJZIGING VAN DE VliegROUTES

7.1. Artikel 22 van de Overeenkomst voorziet in een procedure tot wijziging van de Overeenkomst en haar Bijlage.

⁴ Verslag van de ICBB van 15 februari 2017, nr. 9.

⁵ Verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen van 16 februari 2017, nr. 5.

7.2. Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het verleden reeds onderstreept heeft, is het voor de wetgever weliswaar niet onmogelijk om met 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 ingestemd⁶. De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moet worden genomen, doet niets af aan die vaststelling⁷.

Zowel het Hof van cassatie⁸ als de afdeling wetgeving van de Raad van State⁹ 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 kennen¹⁰ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”¹¹

⁶ Voetnoot van het aangehaalde advies: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 en voetnoot nr. 55.

⁷ Voetnoot 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.

⁸ Voetnoot 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.

⁹ Voetnoot van het aangehaalde advies: Zie o.m. advies 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).

¹⁰ Voetnoot van het aangehaalde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

¹¹ Adv.RvS 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid 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, p. 355 en 356 (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, p. 334-371); zie ook adv.RvS 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid 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’ (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1598/1, p. 38-42), onder “Algemene opmerkingen”, randnummer 1.2. *Adde:* GwH 28 april 2016, nr. 62/2016, B.8.7: artikel 34 van de Grondwet kan niet worden geacht een veralgemeende vrijbrief te verlenen aan de volkenrechtelijke instellingen waaraan bepaalde machten worden opgedragen door een verdrag of een wet, maar evenmin aan de bevoegde wetgever wanneer die zijn instemming verleent met het verdrag.

7.3. Uit de leden 1 en 3 van artikel 22 volgt dat wijzigingen van “enige bepaling” van de Overeenkomst kunnen worden overeengekomen na mondeling of schriftelijk overleg tussen de luchtvaartautoriteiten en dat deze wijzigingen van kracht worden nadat ze door een diplomatieke notawisseling zijn bevestigd.

Rekening houdend met de uitgebreidheid van hun toepassingsgebied, dat elke wijziging van eender welke bepaling van de Overeenkomst omvat, zijn de leden 1 en 3 slechts toelaatbaar indien zij zo worden opgevat dat, alvorens zij het voorwerp uitmaken van een diplomatieke notawisseling als bedoeld in lid 3, de wijzigingen aan de Overeenkomst voorafgaandelijk, overeenkomstig artikel 167, § 2, van de Grondwet, de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers moeten hebben gekregen.

7.4. Inzake de wijzigingen die met toepassing van artikel 22, lid 1 en lid 3, aan de Overeenkomst worden doorgevoerd, dient er bovendien op te worden gewezen:

- dat het gaat om internationale overeenkomsten tot wijziging of aanvulling van de Overeenkomst, die, net zoals de Overeenkomst die erbij gewijzigd of aangevuld wordt, gemengd van aard zijn (federale overheid/gewesten);

- 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.¹²

7.5. Voorts volgt uit artikel 22, lid 4, van de Overeenkomst dat de Bijlage van die Overeenkomst kan worden aangepast 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 één 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 hunner nationaliteit.

Artikel 22, lid 4, van de Overeenkomst doet geen principiële probleem rijzen, gelet op het duidelijk begrensde voorwerp van de wijzigingen of aanvullingen die deze bepaling toestaat.¹³ Niettemin, daar het gaat om internationale overeenkomsten tot wijziging van de

¹² Zie in deze zin adv.RvS 57.108/VR (vermeld in voetnoot 3), met verwijzing naar adv.RvS 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); adv.RvS 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. 2013-14, nr. 2444/1, 27-35).

¹³ Zie in deze zin adv.RvS 57.108/VR (vermeld in voetnoot 3), met verwijzing naar adv.RvS 37.954-37.970-37.977-37.978/AV, gegeven op 15 februari 2005 over:

Overeenkomst, dient, overeenkomstig de principes die hiervoor in herinnering werden gebracht,¹⁴ in het ontwerp uitdrukkelijk te worden bepaald dat de decreetgever zijn voorafgaande instemming verleent aan de wijzigingen die overeenkomstig artikel 22, lid 4, van de Overeenkomst aan de Bijlage bij die Overeenkomst worden aangebracht. Het ontwerp dient in die zin te worden aangevuld.

Bovendien laat artikel 22, lid 4, toe dat wijzigingen worden aangenomen waarmee het parlement het eventueel niet eens is. Om het parlement de mogelijkheid te bieden om aan de regering duidelijk te maken dat het niet eens is met een bepaalde wijziging, zou het ontwerp aangevuld kunnen worden met een bepaling waarin voorzien wordt in de verplichting voor de regering om elke wijziging die zij niet uitdrukkelijk heeft aanvaard binnen een bepaalde termijn aan het parlement mee te delen.¹⁵

Ten slotte gelden de opmerkingen geformuleerd onder randnummer 7.4 ook voor de wijzigingen die met toepassing van artikel 22, lid 4, aan de Bijlage bij de Overeenkomst worden aangebracht.

BEKENDMAKING VAN DE NORMEN WAARNAAR DE OVEREENKOMST VERWIJST

8. In de Overeenkomst wordt herhaaldelijk verwezen naar de bijlagen of de wijzigingen ervan die krachtens artikel 90 van het Verdrag ‘inzake de internationale burgerlijke

- 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).

¹⁴ Zie randnummer 7.2.

¹⁵ Voor de formulering hiervan kan inspiratie worden gezocht in bv. de artikelen 3 en 4 van het op 17 december 2015 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen wetsontwerp ‘houdende instemming met het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiend uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit, en met de bijlage, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010’, de artikelen 3 en 4 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010’ en de artikelen 3 en 4 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 ‘houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013’. Zie in dezelfde zin adv.RvS 59.894/1/V van 26 augustus 2016 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Versterkte Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds, gedaan te Astana op 21 december 2015’ (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2311/001, 20-29) en adv.RvS 61.208/VR van 8 mei 2017 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst van Kaapstad van 2012 inzake de tenuitvoerlegging van de bepalingen van het Protocol van 1993 bij het Internationaal Verdrag van Torremolinos voor de beveiliging van vissersvaartuigen van 1977, gedaan te Kaapstad op 11 oktober 2014’.

luchtvaart', ondertekend te Chicago op 7 december 1994 (hierna genoemd: het Verdrag van Chicago), worden aangenomen, en die aldus ook op die manier verbindend worden gemaakt (zie o.m. de artikelen 1, a) en i), 4, lid 2, 7, lid 1, 8, lid 2 en lid 4, en 9, lid 4).

De negentien bijlagen bij het Verdrag van Chicago vormen de “*International Standards and Recommended Practices*” (artikelen 38, 54, l), en 90 van het Verdrag van Chicago). Deze werden niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze worden via de publicatiedienst van de ICAO (*International Civil Aviation Organization*) tegen betaling beschikbaar gesteld en zijn niet verkrijgbaar in de Nederlandse taal.

Hierbij dient te worden herhaald dat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie, bij gebrek aan een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, deze bepalingen niet tegenstelbaar zijn aan particulieren.¹⁶

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien het Verdrag van Chicago zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt¹⁷ of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien,¹⁸ wat thans niet het geval is.¹⁹

Het probleem van bekendmaking van de bijlagen bij het Verdrag van Chicago zou het best door de auteur van het ontwerp op een horizontale manier worden onderzocht teneinde internationaal of internrechtelijk een oplossing uit te werken die garandeert dat de betrokken rechtsregels – desnoods op een geëigende wijze – bekendgemaakt of toegankelijk gemaakt kunnen worden op een wijze die beantwoordt aan de vereisten van rechtszekerheid, gelijkheid en kenbaarheid.²⁰

¹⁶ Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565-567, noot J. VERHOEVEN.

¹⁷ Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht door hun bekendmaking 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).

¹⁸ 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).

¹⁹ Wat betreft de tegenstelbaarheid van bijlagen bij het Verdrag van Chicago aan particulieren, zie o.m. HvJ 10 maart 2009, C-345/06, *Heinrich*. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, NV Heli Service Belgium.

²⁰ Zie adv.RvS 47.054/1 van 15 oktober 2009, vermeld in voetnoot 17.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP VAN DECREET

9. In het opschrift en in artikel 2 schrijve men “gedaan te Brussel” en niet “ondertekend te Brussel”, overeenkomstig de terminologie die in de Overeenkomst wordt gebruikt.

10. Het verdrag waarmee instemming verleend wordt, is luidens het opschrift ervan een “overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Volksrepubliek Algerije betreffende het luchtvervoer”, gedaan te Brussel op 27 februari 2017.

Hoewel het een verplichting is het opschrift van het verdrag letterlijk over te nemen in het opschrift en in artikel 2 van het ontwerp, wordt de gelegenheid te baat genomen om te onderstrepen 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 Staat²¹ en de Democratische Volksrepubliek Algerije (en dus niet de regeringen van het Koninkrijk België en van de Democratische Volksrepubliek Algerije).²²

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

²¹ Krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet is het trouwens de Koning, en niet de regering, die de verdragen sluit.

²² Zie in deze zin adv.RvS 57.108/VR (vermeld in voetnoot 3), 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, nr. 5-2204/1, 51-54).