

# SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1961-1962.

5 JUILLET 1962.

**Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume Hachémite de Jordanie, relatif à l'établissement de services aériens réguliers entre leurs territoires respectifs et au-delà, et de l'Annexe, signés à Amman, le 19 octobre 1960.**

## RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ETRANGERES (1)  
PAR M. MOREAU de MELEN.

MESDAMES, MESSIEURS,

Par cet accord, qui est du type habituel, chacune des parties concède à l'autre, sous certaines conditions et, dans un cas, avec de légères restrictions, le droit d'exploiter des services aériens entre les deux pays, via des points intermédiaires et jusqu'à des points situés au delà de leurs frontières, dans les deux directions.

L'exposé des motifs rappelle que « la majeure partie des dispositions de l'Accord découlent de la Convention relative à l'Aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 et approuvée par la loi du 30 avril 1947 (*Moniteur Belge* du 2 décembre 1948) ».

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; Chot, Baron de Dordodot, de la Vallée Poussin, De Winter, Duvieusart, Gilson, Baron Nothomb, Orban, Rolin et Moreau de Melen, rapporteur.

R. A 6290.

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

266 (Session de 1961-1962) :

1 : Projet de loi.

Annales de la Chambre des Représentants :

29 mars 1962.

# BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1961-1962.

5 JULI 1962.

**Ontwerp van wet houdende goedkeuring van de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Hachemietische Koninkrijk Jordanië betreffende het inrichten van regelmatige luchtdiensten tussen hun onderscheidenlijke grondgebieden en verdere landen en van de Bijlage, ondertekend op 19 oktober 1960, te Amman.**

## VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE  
VOOR DE BUITENLANDSE ZAKEN (1)  
UITGEBRACHT  
DOOR DE H. MOREAU de MELEN.

DAMES EN HEREN,

Bij deze overeenkomst, die van het gebruikelijke type is, verleent iedere partij aan de andere onder bepaalde voorwaarden en, in één geval, met enige beperking, het recht om luchtdiensten tussen beide landen te exploiteren via tussenliggende punten en tot punten gelegen buiten hun grenzen in beide richtingen.

De memorie van toelichting wijst erop dat « de meeste bepalingen van de overeenkomst voortvloeien uit de overeenkomst betreffende de Internationale Burgerluchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944, en goedgekeurd bij de wet van 30 april 1947 (*Belgisch Staatsblad* van 2 december 1948) ».

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Chot, Baron de Dordodot, de la Vallée Poussin, De Winter, Duvieusart, Gilson, Baron Nothomb, Orban, Rolin en Moreau de Melen, verslaggever.

R. A 6290.

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

266 (Zitting 1961-1962) :

1 : Ontwerp van wet.

Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

29 maart 1962.

Or, l'article 6 de cette Convention dispose qu'« aucun service aérien international régulier ne pourra survoler ou desservir le territoire d'un Etat contractant, s'il ne possède une *permission* expresse ou une autre autorisation dudit Etat et sous condition de se conformer aux termes de cette permission ou autorisation ».

L'article premier de l'Accord a précisément ce but.

\* \* \*

On sait que les pays se reconnaissent généralement ce que l'on appelle les *cinq libertés de l'air*.

Tout d'abord :

1<sup>o</sup> le droit de *survol* sans atterrissage intermédiaire;

2<sup>o</sup> le droit d'*escale non commercial*, (par exemple pour raison technique, ravitaillement, etc.).

Ces deux droits sont en l'occurrence, garantis par l'Accord multilatéral relatif au transit des Services aériens internationaux, signé à Chicago le 7 décembre 1944, lequel « a été ratifié par la Belgique le 19 juillet 1945 et par la Jordanie le 18 mars 1947 ».

Ce sont là des droits non commerciaux.

Les droits commerciaux sont :

3<sup>o</sup> celui de *débarquer* des passagers, du courrier et des marchandises embarquées sur le territoire de l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité.

4<sup>o</sup> le droit d'*embarquer* passagers etc., à destination de l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité;

5<sup>o</sup> le droit d'*embarquer*... à destination d'un *autre Etat* et le droit de *débarquer* passagers etc., provenant du territoire d'un tel Etat.

La concession de ces droits découle des §§ 1 et 2 de l'annexe à l'Accord.

\* \* \*

Suivant la coutume, c'est à l'annexe que sont « spécifiés » les *itinéraires*. Ceux-ci peuvent être modifiés conformément à l'article 8.

Contrairement à ceux que la Belgique accorde, les itinéraires, dont elle obtient la concession de la Jordanie, sont soumis à certaines restrictions.

En premier lieu, le littéra c) du § 2 de l'Annexe dispose que l'entreprise belge ne pourra exercer les droits commerciaux et de trafic entre, d'une part, la Jordanie et, d'autre part, le Liban, la République Arabe-Unie, Koweït et l'Arabie Séoudite. Cette interdic-

Artikel 6 van deze laatste overeenkomst bepaalt wat volgt: « Geen geregelde internationale luchtdienst mag worden geëxploiteerd over of tot in het grondgebied van een verdragsluitende Staat, anders dan met de bijzonder *toestemming* of vergunning van die Staat en in overeenstemming met de voorwaarden van een zodanige toestemming of vergunning ».

Dit is de bedoeling van artikel 1 van de Overeenkomst.

\* \* \*

Zoals bekend is, verlenen de landen elkaar over het algemeen wat men noemt de *vijf vrijheden van de lucht*.

In de eerste plaats :

1<sup>o</sup> het recht om *over hun grondgebied te vliegen* zonder tussenlandingen;

2<sup>o</sup> het recht om te *landen voor andere dan commerciële doeleinden* (bijvoorbeeld om technische redenen, bevoorrading, enz.).

Deze rechten worden gewaarborgd door de multilaterale Overeenkomst inzake de doortocht van internationale luchtdiensten, ondertekend op 7 december 1944 te Chicago, welke overeenkomst door België is bekrachtigd op 19 juli 1945 en door Jordanië op 18 maart 1947.

Dit zijn niet-commerciële rechten.

De commerciële rechten zijn :

3<sup>o</sup> het recht om passagiers, post en goederen *af te zetten*, aan boord genomen binnen het grondgebied van de Staat welks nationaliteit het luchtvaartuig bezit;

4<sup>o</sup> het recht om passagiers, enz., *aan boord te nemen* bestemd voor het grondgebied van de Staat welks nationaliteit het luchtvaartuig bezit;

5<sup>o</sup> het recht om passagiers, enz., *aan boord te nemen* bestemd voor het grondgebied van een *andere Staat* en passagiers, enz., afkomstig van het grondgebied van zodanige Staat *af te zetten*.

Die rechten vloeien voort uit de paragrafen 1 en 2 van de bijlage bij de Overeenkomst.

\* \* \*

Het is gebruikelijk de *routes* nader te bepalen in de bijlagen. Die routes kunnen worden gewijzigd overeenkomstig artikel 8.

In tegenstelling met de routes die België verleent, gelden sommige beperkingen voor die welke ons land van Jordanië verkrijgt.

In de eerste plaats bepaalt littéra c van § 2 van de bijlage dat het de Belgische luchtvaartmaatschappij verboden is handels- en verkeersrechten uit te oefenen tussen een punt in Jordanië en een ander punt in Libanon, de Verenigde Arabische

tion est, en fait, sans intérêt pour nous. D'ailleurs même clause protégeant ainsi le cabotage interarabe, est habituellement imposée par tous ces Etats à leurs co-contractants. Elle ne constitue donc pas une mesure discriminatoire à notre égard.

D'autre part, depuis la signature de l'accord, la Jordanie a reconnu la République Syrienne qui s'est détachée de la République Arabe-Unie. Le Conseil d'Etat fait donc remarquer à juste titre qu'il conviendrait de déterminer, par échange de lettres, la portée de la disposition. Interpellé à ce sujet, le Département vient de répondre que les parties préciseraient ce point lors de l'échange des instruments de ratification.

En second lieu, le littéra *d*) du § 2 de l'Annexe interdit toute escale en Israël, ainsi que le survol de ce territoire aux avions belges se rendant en Jordanie ou en revenant. Cela résulte du fait que ce pays se considère en état de guerre avec son voisin. L'insertion de pareille disposition dans un accord commercial aérien, signé en octobre 1960, n'en est pas moins regrettable.

Même interdiction résulte d'accords conclus avec d'autres pays arabes, mais en général de façon implicite. Par exemple les itinéraires prévus à la convention belgo-libanaise, qui sont fixés de façon plus précise qu'ici, excluent en fait les escales en Israël ou le survol de ce territoire.

Observons enfin que l'accord belgo-israélien ne contient pas d'interdiction semblable à l'égard des pays arabes.

\* \* \*

Le Gouvernement anticipe quelque peu lorsque à l'exposé des motifs, il déclare que l'accord autorise la Sabena à exploiter la ligne Bruxelles-Jordanie. Car en vertu de l'article 2, celle-ci ne peut être inaugurée avant que la Belgique n'ait désigné l'entreprise chargée de l'exploiter, et cela n'a pas encore été fait. D'après les explications fournies par le Département à votre rapporteur, c'est lors de l'échange des instruments de ratification qu'on procédera à cette formalité.

Il n'y a donc pas encore de ligne aérienne belge en service, pas plus d'ailleurs que de ligne jordanienne.

Et cette constatation diminue en fait la portée d'une observation du Conseil d'Etat. L'article 12 disposant que l'accord entrera provisoirement en vigueur à dater de sa signature, le Conseil d'Etat a rappelé qu'une stipulation conventionnelle de cette espèce est « de nature à énerver le prescrit de l'article 68 alinéa 2 de la Constitution, puisqu'elle a pour objet de mettre un instrument diplomatique qui requiert l'assentiment des Chambres en appli-

Republiek, Koeweit en Saoedisch Arabië. Dit verbod is voor ons feitelijk van geen belang. Die voorwaarde welke de inter-Arabische luchtvaart beschermt, wordt trouwens gewoonlijk door al die Staten gesteld ten aanzien van hun medecontractanten. Zij vormt dus geen discriminatoire maatregel tegenover ons.

Aan de andere kant heeft Jordanië na de ondertekening van de overeenkomst de Republiek Syrië, die zich van de Verenigde Arabische Republiek heeft afgescheiden, erkend. De Raad van State merkt dan ook terecht op dat er aanleiding is om door wisseling van brieven nader aan te geven wat de strekking van die bepaling is. Het Departement heeft, desgevraagd, zopas geantwoord dat de partijen dit nader zullen bepalen wanneer zij hun bekrachtigingsoorkonden uitwisselen.

In de tweede plaats verbiedt littéra *d*) van § 2 van de bijlage aan de Belgische vliegtuigen elke landing in Israël en het overvliegen van dit grondgebied op hun weg naar of van Jordanië. Dit is het gevolg van het feit dat Jordanië zich steeds als in staat van oorlog met Israël beschouwt. Toch valt de opneming van zulk een bepaling in een handelsovereenkomst op luchtvaartgebied, die in oktober 1960 is ondertekend, te betreuren.

Dit verbod vloeit ook voort uit de overeenkomsten met andere Arabische landen, maar dan over het algemeen slechts impliciet. Een voorbeeld daarvan zijn de routes bepaald in de overeenkomst van België met de Libanon, welke routes nauwkeuriger zijn bepaald dan hier het geval is en die feitelijk tussenlandingen in Israël of het overvliegen van dit grondgebied onmogelijk maken.

Op te merken valt ten slotte dat de overeenkomst tussen België en Israël een dergelijk verbod ten aanzien van de Arabische landen niet bevat.

\* \* \*

De Regering loopt enigszins op de zaken vooruit waar zij in de memorie van toelichting verklaart dat de overeenkomst de Sabena machtigt om de lijn Brussel-Jordanië te exploiteren, aangezien deze lijn krachtens artikel 2 niet mag worden ingevlogen vooraleer de luchtvaartmaatschappij die ermede belast is die lijn te exploiteren, werd aangewezen; dit is nog niet gebeurd. Volgens de uitleg die het Departement aan uw verslaggever heeft verstrekt, zal deze formaliteit vervuld worden bij de uitwisseling van de bekrachtigingsoorkonden.

Er is dus nog geen Belgische luchtlijn in dienst genomen, evenmin trouwens als een Jordaanse.

En dit vermindert feitelijk de betekenis van een opmerking van de Raad van State. Aangezien artikel 12 bepaalt dat de overeenkomst voorlopig van kracht zal worden op de datum van haar ondertekening, heeft de Raad van State opgemerkt dat een dergelijke bepaling in een overeenkomst « allicht het voorschrift van artikel 68, 2<sup>e</sup> lid, van de Grondwet ontzenuwt », aangezien zij strekt om « een diplomatieke oorkonde, welke de instemming

cation avant que cet assentiment soit acquis». C'est préjuger celui-ci et mettre le Parlement «dans l'alternative soit d'entériner ce qui a été fait, soit de placer l'Etat belge dans une situation délicate à l'égard de ses cocontractants, s'il n'approuve pas la convention.»

« En outre, disait le Conseil, avant que cet assentiment ne soit donné, l'instrument ne pourra produire effet dans l'ordre interne, ce qui est de nature à créer des difficultés».

La Commission souligne donc que l'accord n'est pas encore appliqué par aucune des parties, lesquelles attendront pour cela l'échange des instruments de ratification, qui n'aura lieu pour nous qu'après approbation des Chambres.

On comprend d'ailleurs mal le Gouvernement. Ce qui doit le guider lorsqu'il stipule une entrée en vigueur provisoire, c'est le désir de gagner du temps. Pourquoi dès lors, attend-il 1 an et 3 mois avant de déposer le projet de loi d'approbation sur le bureau de la Chambre ?

\* \* \*

C'est à raison de l'existence d'une clause compromissoire, que l'accord doit être soumis à l'assentiment du Parlement.

\* \* \*

En vertu de l'article 57 du nouveau règlement de la Chambre des Représentants, le projet d'approbation n'a pas fait l'objet d'un rapport de la Commission des Affaires Etrangères. Il a été adopté en séance publique, sans discussion et à l'unanimité.

\* \* \*

Le projet et le présent rapport ont été approuvés à l'unanimité.

*Le Rapporteur,*  
H. MOREAU de MELEN.

*Le Président,*  
P. STRUYE.

van de Kamers behoeft, in toepassing te brengen voordat die instemming verkregen is». Dit is vooruitlopen op die instemming, zodat het Parlement «voor de keuze komt te staan hetgeen gedaan is te bekrachtigen of de Belgische Staat in een moeilijke positie te plaatsen ten opzichte van zijn medecontractanten.»

Bovendien, aldus de Raad van State, «kan de oorkonde, zolang die instemming niet gegeven is, geen gevolgen hebben in het interne recht, waardoor moeilijkheden kunnen ontstaan».

De Commissie wijst erop dat de overeenkomst nog door geen van beide partijen toegepast wordt, en dat zij wachten op de uitwisseling van de bekrachtigingsoorkonden, die voor België slechts zal plaatshebben nadat de Kamers de wet hebben goedgekeurd.

De houding van de Regering is dan ook moeilijk te begrijpen. Wat zij moet doen, wanneer zij een voorlopige inwerkingtreding vaststelt, is trachten om tijd te winnen. Waarom wacht zij dan een jaar en drie maanden alvorens het ontwerp van goedkeuringswet ter tafel te leggen ?

\* \* \*

De overeenkomst moet door het Parlement worden goedgekeurd omdat zij een arbitragebepaling bevat.

\* \* \*

Krachtens artikel 57 van het nieuwe reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers is over het goedkeuringsontwerp geen verslag namens de Kamercommissie voor de Buitenlandse Zaken uitgebracht. Het is in openbare vergadering, zonder bespreking, met algemene stemmen aangenomen.

\* \* \*

Het ontwerp en dit verslag zijn met algemene stemmen goedgekeurd.

*De Verslaggever,*  
H. MOREAU de MELEN.

*De Voorzitter,*  
P. STRUYE.