



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.639/4
du 3 juillet 2023

advies 73.639/4
van 3 juli 2023

sur

over

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment à l’Accord sur un
espace aérien commun entre
l’Union européenne et ses
États membres, d’une part, et
la République d’Arménie,
d’autre part, fait à Bruxelles le
15 novembre 2021’

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met de
Overeenkomst tussen de
Europese Unie en haar
Lidstaten, enerzijds, en de
Republiek Armenië,
anderzijds, inzake een
gemeenschappelijke
luchtvaartruimte, gedaan te
Brussel op 15 november 2021’

Le 15 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et du Commerce extérieur, et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord sur un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, fait à Bruxelles le 15 novembre 2021'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 juillet 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2023.

*

Op 15 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel, en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte, gedaan te Brussel op 15 november 2021'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, 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 Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Dans l'avis n° 71.574/3, donné le 29 juin 2022 sur un avant-projet devenu le décret (Région flamande) du 10 novembre 2022 'portant assentiment à l'accord entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, sur la création d'un espace aérien commun, fait à Bruxelles le 15 novembre 2021', la section de législation a formulé les observations suivantes :

« [traduction] 3. L'Accord renvoie à plusieurs reprises à la 'Convention' (article 14, paragraphes 3 et 5, article 15, paragraphe 3, et annexe I, paragraphe 7), qui, conformément à l'article 2, point 6, de l'Accord, est définie comme suit :

'la Convention relative à l'aviation civile internationale, ouverte à la signature à Chicago le 7 décembre 1944, qui comprend :

a) tout amendement applicable en l'espèce entré en vigueur conformément à l'article 94, point a), de la convention, et ratifié par l'Arménie et par l'État membre de l'UE ou les États membres de l'UE et qui est pertinent pour le problème en question ; et

b) toute annexe ou tout amendement à une annexe applicable en l'espèce, adopté en vertu de l'article 90 de la convention, dans la mesure où ladite annexe ou ledit amendement s'applique à tout moment à la fois à l'Arménie et à l'État membre de l'UE ou aux États membres de l'UE et qui est pertinent pour le problème en question'.

En outre, l'Accord renvoie encore autrement à cette convention. Ainsi, les parties doivent se conformer 'aux normes internationales en matière de sûreté aérienne et aux pratiques recommandées appropriées établies par l'OACI' (article 15, paragraphe 5) et leurs dispositions législatives et réglementaires et leurs procédures doivent au moins être conformes aux 'normes et pratiques recommandées pertinentes de l'OACI' (article 16, paragraphe 1).

En ce qui concerne les annexes de la Convention 'relative à l'aviation civile internationale', il y a lieu de rappeler les observations formulées à cet égard dans l'avis n° 70.608/3 du 31 décembre 2021 sur un avant-projet de décret de la Région flamande 'houdende instemming met de overeenkomst betreffende het luchtvervoer tussen het Koninkrijk België en Burkina Faso, ondertekend te Brussel op 5 juni 2018' :

'Les dix-neuf annexes de 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'OACI et ne sont pas disponibles en langue néerlandaise.

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 particuliers¹.

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

¹ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, *J.T.* 1982, pp. 565-567, note J. Verhoeven.

Ce n'est que si la Convention de Chicago avait elle-même déterminé le mode de publication de ces modifications ² ou que si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire ³ que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est actuellement pas le cas ⁴.

4. L'article 27, paragraphe 3, de l'Accord dispose :

'Le comité mixte peut, sur proposition d'une partie et conformément au présent article, décider par consensus de modifier les annexes du présent accord'.

Le délégué a déclaré que ces modifications seront publiées au Journal officiel de l'Union européenne et que 'dergelijke wijzigingen normaliter zullen worden doorgevoerd om gelijke tred te houden met de ontwikkeling van de EU-wetgeving en toepasselijke normen uit internationale instrumenten die de partijen relevant achten'.

À propos d'une telle disposition, la section de législation, dans son avis n° 54.161/VR du 31 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 25 avril 2014 'houdende instemming met de overeenkomst inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tussen de Europese Unie en haar lidstaten en de Republiek Moldavië, ondertekend in Brussel op 26 juni 2012', a observé ce qui suit ⁵ :

'3.1. L'article 26, paragraphe 2, de l'Accord est rédigé comme suit :

'Le comité mixte peut, sur proposition d'une partie et conformément au présent article, décider par consensus de modifier les annexes du présent Accord'.

Cette disposition met en œuvre une procédure de modification des annexes de l'Accord qui peut aboutir à ce que la Belgique soit liée par ces modifications sans que les assemblées législatives y aient donné leur assentiment.

² *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : 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.

³ *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : 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° 53-3381/001, pp. 12 et 13.

⁴ *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : Concernant l'opposabilité d'annexes de la Convention de Chicago aux particuliers, voir notamment C.J.U.E., 10 mars 2009, C-345/06, *Heinrich*. Voir également C.E. (7e ch.), 10 juin 2005, n° 145 819, *SA Heli Service Belgium*.

⁵ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Des observations similaires ont également été formulées dans les avis nos 57.663/4 et 57.664/4 donnés le 6 juillet 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 24 février 2016 'portant assentiment à l'Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part, fait à Luxembourg le 10 juin 2013' et sur un avant-projet devenu la loi du 24 février 2016 'portant assentiment à l'Accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, fait à Bruxelles le 2 décembre 2010'.

3.2. Bien qu'il résulte de l'article 167, § 3, de la Constitution que le Parlement flamand doit également donner son assentiment aux modifications apportées à un traité, rien ne s'oppose à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement ⁶.

Dans l'avis n^{os} 37.954-37.970-37.977-37.978/AG ⁷, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a formulé, à propos de la problématique de l'assentiment anticipé aux traités et à leurs amendements, l'observation suivante :

'Tant la Cour de cassation ⁸ que la section de législation du Conseil d'État ⁹ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements ¹⁰ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements'.

3.3. Compte tenu de l'objet clairement délimité des annexes à l'Accord, une disposition approuvant de manière anticipée les modifications apportées à cet Accord paraît admissible, au regard des principes précités. Le dispositif du projet devrait être complété en ce sens.

⁶ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Voir au sujet de la problématique de l'assentiment parlementaire à des modifications simplifiées d'un traité : D. VAN EECKHOUTTE et T. LOOSE, « Wijziging zkt. Instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen », *TvW*, 2007, pp. 3 à 27.

⁷ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : 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. réunie 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., 2004-05, 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, 2004-05, n°3-1091/1, p. 539).

⁸ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Note de bas de page 35 de l'avis cité : Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, p. 779; *J.T.*, 1982, 565, et la note J. VERHOEVEN ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

⁹ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Note de bas de page n° 36 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; l'avis 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10) ; l'avis 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

¹⁰ Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Note de bas de page n° 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

3.4. Afin de permettre au Parlement flamand de notifier en temps utile au Gouvernement flamand qu'il n'approuve pas une modification donnée de l'une des annexes de l'Accord, il y a lieu de compléter encore le projet par une disposition obligeant le Gouvernement à communiquer au Parlement flamand, dans un délai déterminé, les modifications des annexes qui seront décidées conformément à l'article 26, paragraphe 2, de l'Accord ¹¹.

4. L'assentiment anticipé aux modifications des annexes de l'Accord n'emporte pas de dérogation à l'obligation de les publier au *Moniteur belge* pour qu'elles puissent produire leurs effets en droit interne, obligation qui découle de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

L'article 190 de la Constitution dispose que seul le législateur est compétent pour déterminer la forme dans laquelle les lois et règlements doivent être publiés pour acquérir un caractère obligatoire. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet jugé que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au *Moniteur belge* ¹².

Ce n'est que si l'accord avait lui-même déterminé le mode de publication de ces modifications ¹³ ou que si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire, que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est pas le cas ¹⁴.

Par conséquent, dans l'état actuel de la législation, il s'impose de publier au *Moniteur belge* les dispositions modificatives ultérieures des annexes de l'accord'.

Pour autant que les modifications restent limitées aux déclarations du délégué à ce sujet, à savoir que 'wijzigingen normaliter zullen worden doorgevoerd om gelijke tred te houden met de ontwikkeling van de EU-wetgeving en toepasselijke normen uit internationale instrumenten die de partijen relevant achten', la possibilité de modifier les annexes de l'Accord peut être réputée suffisamment délimitée. Pour le surplus, il est renvoyé aux observations précitées de l'avis n° 54.161/VR, qui s'appliquent aussi *mutatis mutandis* à l'Accord actuellement à l'examen.

5. L'article 30, paragraphes 4 et 5, de l'Accord s'énonce comme suit :

'4. Nonobstant le paragraphe 3, les parties conviennent d'appliquer provisoirement le présent accord, comme indiqué au paragraphe 5, conformément à leurs procédures internes et à leur législation nationale, le cas échéant.

¹¹ Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : À cet effet, on peut s'inspirer du mécanisme d'assentiment conditionnel préalable prévu dans l'avant-projet de décret de la Région flamande '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', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, siégeant en chambres réunies, a donné le 26 avril 2013, l'avis 53.059/VR/3.

¹² Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, p. 779 et *J.T.* 1982, p. 565, note J. VERHOEVEN.

¹³ Note de bas de page n° 14 de l'avis cité : Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : 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).

¹⁴ Note de bas de page n° 15 de l'avis cité : Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Concernant l'opposabilité d'annexes d'un traité aux particuliers, voir notamment C.J.U.E., 10 mars 2009, C-345/06, *Heinrich*. Voir également C.E., 10 juin 2005, n° 145 819, *s.a. Heli Service Belgium*.

5. L'application provisoire prend effet le premier jour du deuxième mois suivant la notification faite par le dépositaire aux parties confirmant la réception des éléments suivants :

a) la notification par l'Union européenne de l'achèvement des procédures pertinentes pour l'Union européenne et ses États membres et nécessaires à cet effet ; et

b) l'instrument de ratification ou d'approbation déposé par l'Arménie tel que visé au paragraphe 1'.

Invité à apporter des éclaircissements à ce sujet, le délégué a répondu en ces termes :

‘Artikel 30, punt 5 dient samen met artikel 30, punt 4 gelezen te worden. In punt 4 wordt er uitdrukkelijk verwezen naar de toepasselijke interne procedures en binnenlandse wetgeving. Er werd steeds duidelijk gemaakt dat voorlopige toepassing van het akkoord voor België pas mogelijk is van zodra alle bevoegde parlementen in België hebben ingestemd met het akkoord’.

Eu égard à ces précisions, ces dispositions n'appellent aucune observation » ¹⁵.

Ces observations valent également, *mutatis mutandis*, pour l'avant-projet de loi examiné, lequel porte assentiment au même Accord.

À cet égard, il peut être relevé que l'article 3 de l'avant-projet examiné, qui prévoit l'assentiment anticipé aux modifications des annexes à l'Accord qui seront décidées conformément à l'article 27, alinéa 3, de l'Accord, satisfait à l'observation formulée au point 3.3 de l'avis n° 54.161/VR ¹⁶. Dans la version française de cet article, le mot « alinéa » sera toutefois remplacé par le mot « paragraphe », conformément à la terminologie utilisée dans l'Accord.

*

¹⁵ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2021-2022, n° 1389/1, pp. 19-26.

¹⁶ Sur ce point, voir également l'article 2, 2°, du décret (Région flamande) du 10 novembre 2022 'portant assentiment à l'accord entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, sur la création d'un espace aérien commun, fait à Bruxelles le 15 novembre 2021', dont la portée est similaire.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

De afdeling Wetgeving heeft in advies 71.574/3 van 29 juni 2022, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaams Gewest van 10 november 2022 ‘tot instemming met de overeenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte, gedaan te Brussel op 15 november 2021’, de volgende opmerkingen geformuleerd:

“3. De Overeenkomst verwijst herhaaldelijk naar het ‘Verdrag’ (artikel 14, leden 3 en 5, artikel 15, lid 3, en bijlage I, lid 7), dat overeenkomstig artikel 2, punt 6, van de Overeenkomst als volgt wordt gedefinieerd:

‘het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, voor ondertekening opengesteld te Chicago op 7 december 1944, en omvattende:

a) iedere wijziging die krachtens artikel 94, punt a), van het verdrag in werking is getreden en die door Armenië en de EU-lidstaat of -lidstaten geratificeerd is, voor zover zij ter zake doet, en

b) iedere bijlage of iedere wijziging daarvan die is goedgekeurd krachtens artikel 90 van het verdrag, voor zover deze bijlage of wijziging op een gegeven tijdstip voor zowel Armenië als de EU-lidstaat of -lidstaten van kracht is en ter zake doet’.

Daarnaast wordt in de Overeenkomst nog op andere manieren naar dat Verdrag verwezen. Zo moeten de partijen handelen overeenkomstig ‘de internationale normen voor luchtvaartbeveiliging en de passende aanbevolen praktijken van de ICAO’ (artikel 15, lid 5) en moeten hun wetten, regels en procedures minstens beantwoorden aan de ‘relevante normen en aanbevolen praktijken van de ICAO’ (artikel 16, lid 1).

Wat de bijlagen bij het Verdrag ‘inzake de internationale burgerluchtvaart’ betreft, moet worden herinnerd aan hetgeen in dat verband is opgemerkt in advies 70.608/3 van 31 december 2021 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met de overeenkomst betreffende het luchtvervoer tussen het Koninkrijk België en Burkina Faso, ondertekend te Brussel op 5 juni 2018’:

‘De negentien bijlagen bij het Verdrag van Chicago vormen de ‘International Standards and Recommended Practices’ (artikelen 38, 54, I), en 90 van het Verdrag van Chicago). Die bijlagen zijn niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Ze worden via de publicatiedienst van de ICAO beschikbaar gesteld en zijn niet verkrijgbaar in de Nederlandse taal.

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

In dit verband dient erop te worden gewezen dat die bepalingen, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie, bij gebreke aan een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, in beginsel niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen.¹

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 wijzigingen² bekendgemaakt moeten worden of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking³ voorzien had, wat thans niet het geval is⁴.

4. Artikel 27, derde lid, van de Overeenkomst bepaalt:

‘Het gemengd comité kan, op voorstel van een partij en overeenkomstig dit artikel, bij consensus beslissen de bijlagen bij deze overeenkomst te wijzigen.’

De gemachtigde verklaarde dat deze wijzigingen zullen worden bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie en dat ‘dergelijke wijzigingen normaliter zullen worden doorgevoerd om gelijke tred te houden met de ontwikkeling van de EU-wetgeving en toepasselijke normen uit internationale instrumenten die de partijen relevant achten’.

Over een dergelijke bepaling heeft de afdeling Wetgeving in advies 54.161/VR van 31 oktober 2013, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 ‘houdende instemming met de overeenkomst inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tussen de Europese Unie en haar lidstaten en de Republiek Moldavië, ondertekend in Brussel op 26 juni 2012’, het volgende opgemerkt:⁵

‘3.1. Artikel 26, tweede lid, van de Overeenkomst luidt als volgt:

‘Het Gemengd Comité kan, op voorstel van een partij en overeenkomstig dit artikel, bij consensus beslissen de bijlagen bij deze Overeenkomst te wijzigen.’

¹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Cass. 11 december 1953, *Pas.* 1954, I, 298; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565 567, noot J. VERHOEVEN.

² Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Regels uitgevaardigd door organen van internationale instellingen kunnen immers in het interne recht bindend verklaard worden doordat ze bekendgemaakt zijn in het publicatieblad dat door die instellingen uitgegeven wordt, 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 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.

³ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Voetnoot 12 van het geciteerde advies: 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.

⁴ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Voetnoot 13 van het geciteerde advies: 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 (7^e kamer) 10 juni 2005, nr. 145.819, *NV Heli Service Belgium*.

⁵ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Soortgelijke opmerkingen zijn eveneens geformuleerd in de adviezen 57.663/4 en 57.664/4 die op 6 juli 2015 gegeven zijn over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 februari 2016 ‘houdende instemming met de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de regering van de Staat Israël, anderzijds, gedaan te Luxemburg op 10 juni 2013’ en over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 24 februari 2016 ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Europese unie en haar lidstaten, enerzijds, en Georgië, anderzijds, betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte, gedaan te Brussel, op 2 december 2010’.

Die bepaling voorziet in de toepassing van een procedure van wijziging van de bijlagen bij de Overeenkomst die ertoe kan leiden dat België gebonden wordt door die wijzigingen, zonder dat de wetgevende vergaderingen daarmee hun instemming hebben betuigd.

3.2. Al dient krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet ook met wijzigingen van een verdrag te worden ingestemd door het Vlaams Parlement, toch bestaat er geen bezwaar tegen dat deze instemming onder bepaalde voorwaarden vooraf zou worden gegeven.⁶

In advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV⁷ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State met betrekking tot de problematiek van de voorafgaande instemming met verdragen en amendementen daarop, het volgende opgemerkt:

'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: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen¹⁰ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.'

⁶ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen: D. VAN EECKHOUTTE en T. LOOSE, Wijziging zkt. Instemming. Het probleem van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen", *TvW* 2007, 3-27.

⁷ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Op 15 februari 2005 verstrekt 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).

⁸ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Voetnoot 35 van het geciteerde advies: Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808; *JT* 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁹ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Voetnoot 36 van het geciteerde 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.Gew.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 11 van het geciteerde advies: Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

3.3. Gezien het duidelijk afgebakende onderwerp van de bijlagen bij de Overeenkomst, lijkt een bepaling waarmee vooraf wordt ingestemd met de wijzigingen die in de Overeenkomst worden aangebracht, aanvaardbaar in het licht van de voornoemde beginselen. Het dispositief van het ontwerp zou in die zin aangevuld moeten worden.

3.4. Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden aan de Vlaamse Regering te bekwaamere tijd kenbaar te maken dat ze een bepaalde wijziging van één van de bijlagen van de Overeenkomst niet goedkeurt, moet het ontwerp nog worden aangevuld met een bepaling waarbij de Regering ertoe wordt verplicht om binnen een vastgestelde termijn aan het Vlaams Parlement de wijzigingen mee te delen van de bijlagen waartoe zal worden beslist conform artikel 26, tweede lid, van de Overeenkomst.¹¹

4. De voorafgaande instemming met de wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst houdt geen afwijking in van de verplichting, zoals die blijkt uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen', om die wijzigingen in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking hebben in het interne recht.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin de wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.¹²

Dat geen bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien de Overeenkomst zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt¹³ of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien, wat niet het geval is.¹⁴

Bijgevolg moeten, in de huidige stand van het recht, latere wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.'

¹¹ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Daartoe kan inspiratie worden gevonden in het mechanisme van voorwaardelijke, voorafgaande instemming waarin voorzien wordt in het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest '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', waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, op 26 april 2013 advies 53.059/VR/3 heeft gegeven.

¹² Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-81, 808 en *JT* 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

¹³ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Voetnoot 9 van het geciteerde advies: 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).

¹⁴ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Wat betreft de tegenwerpbaarheid van bijlagen bij een verdrag aan particulieren, zie o.m. HvJ 10 maart 2009, C-345/06, Heinrich. Zie ook RvS 10 juni 2005, nr. 145.819, n.v. Heli Service Belgium.

Voor zover de wijzigingen beperkt blijven tot hetgeen de gemachtigde in dat verband heeft verklaard, namelijk dat ‘wijzigingen normaliter zullen worden doorgevoerd om gelijke tred te houden met de ontwikkeling van de EU-wetgeving en toepasselijke normen uit internationale instrumenten die de partijen relevant achten’, kan de mogelijkheid tot het wijzigen van de bijlagen bij de Overeenkomst geacht worden voldoende te zijn afgebakend. Voor het overige wordt verwezen naar de hiervoor aangehaalde opmerkingen uit advies 54.161/VR, die *mutatis mutandis* ook gelden voor de thans voorliggende Overeenkomst.

5. Artikel 30, leden 4 en 5, van de Overeenkomst luidt als volgt:

‘4. Niettegenstaande lid 3 komen de partijen overeen om deze overeenkomst voorlopig toe te passen, zoals uiteengezet in lid 5, overeenkomstig hun toepasselijke interne procedures en binnenlandse wetgeving.

5. Deze overeenkomst wordt voorlopig toegepast vanaf de eerste dag van de tweede maand volgende op de datum waarop de depositaris aan de partijen heeft meegedeeld dat hij het volgende heeft ontvangen:

a) de kennisgeving van de Europese Unie dat zij de voor de Europese Unie en haar lidstaten relevante en voor dit doel noodzakelijke procedures heeft voltooid, en

b) het door Armenië neergelegde bekrachtigings- of goedkeuringsinstrument, zoals vermeld in lid 1.’

Hierover om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

‘Artikel 30, punt 5 dient samen met artikel 30, punt 4 gelezen te worden. In punt 4 wordt er uitdrukkelijk verwezen naar de toepasselijke interne procedures en binnenlandse wetgeving. Er werd steeds duidelijk gemaakt dat voorlopige toepassing van het akkoord voor België pas mogelijk is van zodra alle bevoegde parlementen in België hebben ingestemd met het akkoord.’

Rekening houdend met deze toelichting, geven deze bepalingen geen aanleiding tot opmerkingen.”¹⁵

Die opmerkingen gelden, *mutatis mutandis*, eveneens voor het voorliggende voorontwerp van wet, waarbij instemming wordt verleend aan diezelfde Overeenkomst.

¹⁵ *Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1389/1, 19-26.

In dat verband kan worden opgemerkt dat artikel 3 van het voorliggende voorontwerp, dat voorziet in de voorafgaande instemming met de wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst die conform artikel 27, lid 3, van de Overeenkomst worden beslist, tegemoetkomt aan de opmerking die is gemaakt in punt 3.3 van advies 54.161/VR.¹⁶ In de Franse tekst van dat artikel moet het woord “alinéa” evenwel worden vervangen door het woord “paragraphe”, overeenkomstig de terminologie die wordt gebruikt in de overeenkomst.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹⁶ Zie op dat punt eveneens artikel 2, 2°, van het decreet van het Vlaams Gewest van 10 november 2022 ‘tot instemming met de overeenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Armenië, anderzijds, inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte, gedaan te Brussel op 15 november 2021’, dat een vergelijkbare strekking heeft.