



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.353/4
du 22 mai 2023

advies 73.353/4
van 22 mei 2023

sur

over

un avant-projet de loi '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
l'Ukraine, d'autre part, fait à
Kiev le 12 octobre 2021'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Overeenkomst inzake een
gemeenschappelijke
luchtvaartruimte tussen de
Europese Unie en haar
Lidstaten, enerzijds, en
Oekraïne, anderzijds, gedaan
te Kiev op 12 oktober 2021'

Le 30 mars 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 la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, fait à Kiev le 12 octobre 2021'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 mai 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 rédigé par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur, et Aurore PERCY, auditeur. Il a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 mai 2023.

*

Op 30 maart 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 inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, gedaan te Kiev op 12 oktober 2021'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 22 mei 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 opgesteld door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Aurore PERCY, auditeur. Het is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX.

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 22 mei 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° 71.575/3, donné le 29 juin 2022 sur un avant-projet devenu le décret (Région flamande) du 10 novembre 2022 'tot instemming met de overeenkomst inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds en Oekraïne, anderzijds, gedaan te Kiev op 12 oktober 2021', la section de législation a formulé les observations suivantes :

« [Traduction] 3. L'Accord renvoie à plusieurs reprises à la 'Convention' (article 3, paragraphe 2, article 7, paragraphes 2, 4, 7 et 10, article 8, paragraphes 2 et 4, et article 9, paragraphe 7), qui, conformément à l'article 2, point 7), 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 entré en vigueur conformément à l'article 94, point a), de la Convention et qui a été ratifié par l'Ukraine, d'une part, et par un État membre de l'UE ou les États membres de l'UE, d'autre part ; et

b) toute annexe ou tout amendement à une annexe pertinente pour le problème en question, qui ont été adoptés en vertu de l'article 90 de la Convention, dans la mesure où ladite annexe ou ledit amendement s'appliquent à tout moment à la fois à l'Ukraine et à un État membre de l'UE ou aux États membres de l'UE'.

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 modifications² ou que si le législateur avait prévu un régime de publication dérogatoire³ que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection, ce qui n'est actuellement pas le cas⁴.

4.1. Selon l'article 36, paragraphe 3, combiné avec l'article 38, paragraphes 1 et 2, de l'Accord, les amendements à l'accord sont soumis à ratification ou approbation conformément aux procédures internes respectives des parties. L'article 36, paragraphe 2, de l'Accord confirme qu'en principe les annexes de l'Accord ne 'prennent effet [qu']après l'accomplissement des procédures internes nécessaires par les parties'.

Conformément à l'article 167, § 3, de la Constitution, ces amendements n'auront dès lors d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des parlements belges concernés.

4.2. L'article 36, paragraphe 1, de l'Accord déroge à cette règle en prévoyant que : 'Le comité mixte peut, sur proposition d'une partie et conformément au présent article, décider par consensus de modifier les annexes du présent Accord conformément à l'article 15, paragraphe 3, point a), du présent Accord'.

L'article 15, paragraphe 3, point a), de l'Accord s'énonce comme suit : 'Le comité mixte : (a) adopte une décision portant révision de l'annexe I du présent Accord afin d'y intégrer, en tant que de besoin sur une base de réciprocité, les dispositions législatives nouvelles ou les modifications intervenues dans la législation concernée'.

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 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 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. (7^e ch.), 10 juin 2005, n° 145.819, SA Heli Service Belgium.

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.

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°s 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 :

⁵ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Des observations similaires ont également été formulées, dans les avis n°s 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'.

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 à 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 '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).

'Tant la Cour de cassation⁸ que la section de législation du Conseil d'État⁹ 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 amendements¹⁰ 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.

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'Accord¹¹.

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.

⁸ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Note de bas de page 4 de l'avis cité : Note 35 de bas de page 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 5 de l'avis cité : Note de bas de page 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 6 de l'avis cité : Note de bas de page 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

¹¹ Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Note de bas de page 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 'portant assentiment au Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, fait à Nagoya le 15 octobre 2010', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, siégeant en chambres réunies, a donné le 26 avril 2013, l'avis n° 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.

Ce n'est que si l'Accord avait lui-même déterminé le mode de publication de ces modifications¹³ 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 cas¹⁴.

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'.

Ces observations s'appliquent également, *mutatis mutandis*, à l'Accord actuellement à l'examen.

5. L'article 38, paragraphe 3, de l'Accord dispose que les parties 'conviennent d'appliquer provisoirement le présent Accord, conformément à leurs procédures internes ou leur législation nationale, selon le cas, à compter du premier jour du mois suivant la date de la dernière des notes par lesquelles les parties se sont notifié l'accomplissement des procédures nationales pertinentes permettant l'application provisoire ou, le cas échéant, la conclusion du présent Accord'.

Invité à apporter des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré qu'il est toujours précisé qu'une application provisoire de l'Accord pour la Belgique n'est possible qu'après que tous les parlements compétents en Belgique ont donné leur assentiment à l'Accord.

Eu égard à ces précisions, cette disposition n'appelle aucune observation ».

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 de l'Accord qui seront adoptées en application de son article 36, paragraphe 1^{er}, satisfait à l'observation formulée au point 3.3 de l'avis n° 54.161/VR¹⁵.

*

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

¹⁵ Sur ce point, voir également l'article 2, 2°, du décret du 10 novembre 2022, 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 71.575/3 van 29 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet (Vlaams Gewest) van 10 november 2022 ‘tot instemming met de overeenkomst inzake een gemeenschappelijke luchtvaartruimte tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds en Oekraïne, anderzijds, gedaan te Kiev op 12 oktober 2021’, de volgende opmerkingen geformuleerd:

“3. De Overeenkomst verwijst herhaaldelijk naar het ‘Verdrag’ (artikel 3, lid 2, artikel 7, leden 2, 4, 7 en 10, artikel 8, leden 2 en 4 en artikel 9, lid 7), dat overeenkomstig artikel 2, punt 7 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) alle wijzigingen die krachtens artikel 94bis [lees: 94, punt a),] van het Verdrag van kracht zijn geworden en zijn geratificeerd door zowel Oekraïne als een lidstaat of lidstaten van de Europese Unie, 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 Oekraïne als de lidstaat of lidstaten van de EU van kracht is, al naargelang het thema in kwestie.’

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.

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

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

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.

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.

4.1. Overeenkomstig artikel 36, lid 3, juncto artikel 38, leden 1 en 2, van de Overeenkomst moeten wijzigingen aan de Overeenkomst worden bekrachtigd of goedgekeurd overeenkomstig de onderscheiden interne procedures van de partijen. In artikel 36, lid 2, van de Overeenkomst wordt bevestigd dat de bijlagen bij de Overeenkomst in beginsel slechts 'van kracht [worden] zodra de partijen de nodige interne procedures hebben voltooid'.

Overeenkomstig artikel 167, § 3, van de Grondwet zullen deze wijzigingen bijgevolg pas in werking kunnen treden nadat ze de instemming van de betrokken Belgische parlementen hebben verkregen.

4.2. Artikel 36, lid 1, van de Overeenkomst wijkt hiervan af door te bepalen dat: 'Het Gemengd Comité kan, op voorstel van een partij en overeenkomstig dit artikel, bij consensus beslissen de bijlagen bij deze Overeenkomst te wijzigen, zoals bepaald in artikel 15, lid 3, punt a), van deze Overeenkomst.'

Artikel 15, lid 3, punt a) van de Overeenkomst luidt als volgt: 'Het Gemengd Comité heeft de volgende taken: (a) een beslissing nemen tot herziening van bijlage I bij deze Overeenkomst, teneinde daarin, zo nodig op basis van wederkerigheid, de nieuwe wetgeving of wijziging in kwestie op te nemen'.

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.

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 (7e kamer) 10 juni 2005, nr. 145.819, NV Heli Service Belgium.

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. '

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:

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'.

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. Vl.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).

'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. '

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 bewakeren 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 inwerking treden van wetten en verordeningen', om die wijzigingen in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken opdat ze uitwerking hebben in het interne recht.

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.

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.

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.'

Deze opmerkingen gelden mutatis mutandis ook voor de thans voorliggende Overeenkomst.

5. Artikel 38, lid 3, van de Overeenkomst bepaalt dat de partijen '[ermee instemmen] deze Overeenkomst voorlopig toe te passen vanaf de eerste dag van de maand volgende op de datum van de laatste nota waarbij de partijen elkaar in kennis hebben gesteld van de voltooiing van de procedures die vereist zijn voor de voorlopige toepassing of sluiting van deze Overeenkomst, overeenkomstig hun interne procedures of nationale wetgeving.'

Hierover om nadere toelichting verzocht, verklaarde de gemachtigde dat steeds is verduidelijkt dat een 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, geeft deze bepaling geen aanleiding tot opmerkingen."

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.

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

In dat verband kan worden opgemerkt dat artikel 3 van het voorliggende voorontwerp, dat voorziet in een voorafgaande instemming met de wijzigingen van de bijlagen bij de overeenkomst die zullen worden aangenomen met toepassing van artikel 36, lid 1, ervan, tegemoetkomt aan de opmerking die is gemaakt in punt 3.3 van advies 54.161/VR.¹⁵

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹⁵ Zie op dat punt eveneens artikel 2, 2°, van het decreet van 10 november 2022, dat een vergelijkbare strekking heeft.