



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 57.664/4
du 6 juillet 2015

advies 57.664/4
van 6 juli 2015

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 la
Géorgie, d'autre part, fait à
Bruxelles le 2 décembre 2010'

een voorontwerp van wet
'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'

Le 10 juin 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes 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 la Géorgie, d'autre part, fait à Bruxelles le 2 décembre 2010'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 juillet 2015. La chambre était composée de Yves KREINS, premier président, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 juillet 2015.

*

Op 10 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken 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 Georgië, anderzijds, betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte gedaan te Brussel, op 2 december 2010'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 6 juli 2015. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, eerste voorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Colette GIGOT, 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 Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juli 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

1. Dans son avis 52.638/VR, donné le 22 janvier 2013 sur un avant-projet devenu loi du 17 juillet 2013 'portant assentiment à l'Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, fait à Bruxelles le 12 décembre 2006'¹, la section de législation a formulé l'observation suivante :

« 1.1. L'article 27, paragraphe 2, de l'accord euro-méditerranéen énonce :

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

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

1.2. Bien qu'il résulte de l'article 167, § 2, de la Constitution que les Chambres doivent également donner leur assentiment aux modifications apportées à un traité, rien ne s'oppose à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement².

Dans son avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG³, 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 cassation⁴ que la section de législation du Conseil d'État⁵ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur

¹ *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2015/1, pp. 44 à 50.

² *Note de bas de page 5 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 », T.v.W., 2007, 3-27.

³ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Donné le 15 février 2005 sur :

- un avant-projet devenu le décret du 9 juin 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/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1) ;

- 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 CoCom., 2004-2005, n° B-30/1) ;

- 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., 2004-2005, n° A-128/1) ;

- 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, 2004-2005, n° 1091/1).

⁴ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : *Note de bas de page 35 de l'avis cité* : Cass., 19 mars 1981, Pas., 1981, I, n° 417; J.T., 1982, 565, et la note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

⁵ *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : *Note de bas de page 36 de l'avis cité* : Voir notamment C.E., section de législation, avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'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, faites à Aarhus le 25 juin 1998' (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002,

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 amendements⁶ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements⁷.

1.3. Compte tenu de l'objet clairement délimité des annexes à l'accord euro-méditerranéen, une disposition approuvant de manière anticipée les modifications apportées à cet accord international paraît admissible, au regard des principes précités. Le dispositif de l'avant-projet devrait être complété en ce sens.

1.4. Afin de permettre aux Chambres de notifier en temps utile au Gouvernement qu'elles n'approuvent pas une modification à l'une des annexes à l'accord euro-méditerranéen, il y a lieu de compléter encore l'avant-projet par une disposition pour y prévoir l'obligation, pour le Gouvernement, de communiquer aux Chambres, dans un délai déterminé, les modifications des annexes décidées conformément à l'article 27, paragraphe 2, de l'accord euro-méditerranéen⁸.

1.5. L'assentiment anticipé aux modifications des annexes à l'accord euro-méditerranéen 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

n° 2-1235/1, p. 48) ; 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., C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10) ; 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).

⁶ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Note de bas de page 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités à la note précédente.

⁷ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Voir également l'avis 44.436/4 donné le 26 mai 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 15 juillet 2008 'portant assentiment à la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieur, faite à Strasbourg, le 9 septembre 1996', (Doc. parl., Parl. wall., 2007-2008, n° 817/1, pp. 8-10).

⁸ Note de bas de page 11 de l'avis cité : En ce sens, voir notamment l'avis 40.321/4, donné le 22 mai 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 15 février 2007 'relative à l'adhésion de la Belgique au Protocole de 1988 relatif à la Convention internationale de 1966 sur les lignes de charge, fait à Londres le 11 novembre 1988' (Doc. parl., Sénat, 2005-2006, n° 1845/1), l'avis 40.322/4 donné le 22 mai 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 15 février 2007 'relative à l'adhésion de la Belgique au Protocole de 1988 relatif à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, fait à Londres le 11 novembre 1988' (Doc. parl., Sénat, 2005-2006, n° 1846/1), l'avis 40.882/2/V donné le 8 août 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 15 février 2007 'portant assentiment au Protocole portant modification de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF) du 9 mai 1980, fait à Vilnius le 3 juin 1999' (Doc. parl., Sénat, 2006-2007, n° 1866/1), l'avis 43.976/3 donné le 10 janvier 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 9 mai 2008 'houdende instemming met het Internationaal Verdrag betreffende de controle van schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen, opgemaakt in Londen op 5 oktober 2001' (Doc. parl., Parl. fl., 2007-2008, n° 1588/1, pp. 15-21), l'avis 44.436/4 précité, l'avis 44.173/4 donné le 12 mars 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 16 février 2009 'portant assentiment à la Convention internationale de 2001 sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires, et aux Annexes, faites à Londres le 5 octobre 2001' (Doc. parl., Sénat, 2007-2008, n° 847/1).

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*⁹.

Ce n'est que si l'accord euro-méditerranéen avait lui-même déterminé le mode de publication de ces amendements que l'absence de publication au *Moniteur belge* ne susciterait pas d'objection¹⁰.

Par conséquent, il s'impose de publier au *Moniteur belge* les dispositions modificatives ultérieures aux annexes à l'accord euro-méditerranéen¹¹ ».

Cette observation vaut également pour l'article 26, paragraphe 2, de 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', auquel l'avant-projet examiné vise à porter assentiment, et ce dans la mesure où la portée de ce paragraphe serait de soustraire les modifications apportées aux annexes de l'accord par le comité mixte au champ d'application du paragraphe 1^{er} du même article.

2. Dans son avis 52.134/3, donné le 16 octobre 2012 sur un avant-projet devenu le décret (de la Région flamande) du 3 mai 2013 'portant assentiment à l'Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, signé à Bruxelles le 15 décembre 2010', la section de législation a formulé l'observation suivante¹².

(Traduction)

« Selon l'article 29, paragraphe 2, de l'accord, nonobstant son paragraphe 1^{er}, les parties contractantes conviennent d'appliquer provisoirement l'accord à partir du premier jour du mois suivant la première de ces deux dates : i) la date de la dernière note par laquelle les parties se sont notifié l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet ; ou ii) le premier anniversaire de la date de signature de l'accord, sous réserve des procédures internes et/ou de la législation nationale des parties contractantes, selon le cas.

Abstraction faite de la question de la portée exacte de la disposition de l'article 29, paragraphe 2, ii), de l'accord, force est de constater qu'en droit belge, il n'existe pas de procédure réglant l'application provisoire d'une convention internationale.

⁹ Note de bas de page 12 de l'avis cité : Cass., 11 décembre 1953, Pas., 1954, I, p. 298, Cass., 19 mars 1981, J.T. 1982, 565, note J. VERHOEVEN.

¹⁰ Note de bas de page 13 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 également l'avis 43.976/3 précité.

¹¹ Note de bas de page 14 de l'avis cité : Voir, dans le même sens, l'avis 44.111/3 donné le 28 février 2008 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 3 juillet 2008 'portant assentiment au protocole à la Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, portant sur les registres des rejets et transferts de polluants, fait à Kiev, le 21 mai 2003' (Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2007-2008, n° A-474/1, pp. 9-11).

¹² Cette observation a été reprise et traduite dans l'avis n° 57.307/4 donné le 20 avril 2015 sur un avant-projet de loi portant assentiment au même accord international (Doc. parl., Chambre, 2014-2015, n° 1101/1, pp. 12-13).

En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du parlement ou des parlements concernés¹³. L'application à titre provisoire d'une convention internationale anticiperait son assentiment, en l'occurrence par le Parlement flamand, et obligerait celui-ci, soit à ratifier l'application à titre provisoire, soit, en cas de non-ratification, à mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'accord. Le droit du Parlement flamand d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment s'en trouverait restreint.

En outre, même si l'assentiment du Parlement flamand a pour effet de confirmer ce qui a été arrêté antérieurement, l'accord ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés¹⁴.

Il s'ensuit que pour la Belgique et ses entités fédérées, l'article 29, paragraphe 2, de l'accord est inopérant. On ne peut dès lors que recommander d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire à l'accord ».

Cette observation vaut également, *mutatis mutandis*, pour l'article 29, paragraphe 2, de l'accord auquel l'avant-projet de loi examiné vise à porter assentiment¹⁵.

*

¹³ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Bien que le paragraphe 3 de l'article 167 de la Constitution ne porte que sur les traités réglant des matières relevant exclusivement de la compétence communautaire ou régionale, la règle qu'il énonce s'applique également aux traités dits « mixtes » vu la corrélation entre les paragraphes 2 et 4 de cet article.

¹⁴ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Ce ne sera pas le cas uniquement s'il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour une application conforme au traité dans la pratique.

¹⁵ En considérant notamment que la référence qui y est faite à l'article 167, § 3, de la Constitution doit être remplacée par une référence au deuxième paragraphe de cette disposition, s'agissant du législateur fédéral.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. In haar advies 52.638/VR, op 22 januari 2013 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 juli 2013 'houdende instemming met de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, gedaan te Brussel op 12 december 2006'¹ heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

"1.1. Artikel 27, lid 2, van de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst luidt als volgt:

'2. Het gemengd comité kan, op voorstel van een partij en overeenkomstig dit artikel, beslissen de bijlagen bij deze overeenkomst te wijzigen."

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

1.2. Al dient krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet ook met wijzigingen van een verdrag te worden ingestemd door de Kamers, bestaat er geen bezwaar tegen dat deze instemming onder bepaalde voorwaarden vooraf zou worden gegeven.²

In haar advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV³ 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 daarvan, het volgende opgemerkt:

¹ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 2015/1, 44-50.

² *Voetnoot 5 van het geciteerde advies*: Zie over de problematiek van de parlementaire instemming met vereenvoudigde verdragswijzigingen: D. VAN EECKHOUTTE en T. LOOSE, "Wijziging zkt. instemming", *TvW* 2007, 3-27.

³ *Voetnoot 6 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);

- 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);

- 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);

- 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. 1091/1).

‘Zowel het Hof van Cassatie⁴ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State⁵ 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 wijzigingen⁶ kennen en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.’⁷

1.3. Gezien het duidelijk afgebakende onderwerp van de bijlagen bij de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst, lijkt een bepaling waarmee van tevoren wordt ingestemd met de wijzigingen die in die internationale overeenkomst worden aangebracht, aanvaardbaar in het licht van de voornoemde beginselen. Het dispositief van het voorontwerp zou in die zin aangevuld moeten worden.

1.4. Om de Kamers de mogelijkheid te bieden aan de regering te bekwamer tijd kenbaar te maken dat ze een bepaalde wijziging van één van de bijlagen van de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst niet goedkeuren, moet het voorontwerp nog worden aangevuld met een bepaling die de Regering verplicht om binnen een vastgestelde termijn aan de Kamers de wijzigingen mee te delen van de bijlagen waartoe beslist is conform artikel 27, lid 2, van de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst.⁸

⁴ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Voetnoot 35 van het genoemde advies: Cass. 19 maart 1981, Arr.Cass. 1980-81, 808; JT 1982, 565, noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁵ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Voetnoot 36 van het genoemde 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 2001-02, nr. 2-1235/1, 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. 2003-04, nr. 575/1, 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 2004-05, nr. 957/1).

⁶ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Voetnoot 37 van het genoemde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

⁷ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Zie eveneens advies 44.436/4, gegeven op 26 mei 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 15 juli 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, gedaan te Straatsburg, op 9 september 1996’ (Parl.St. W.Parl. 2007-08, nr. 817/1, 8-10).

⁸ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Zie in die zin onder meer advies 40.321/4, op 22 mei 2006 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 februari 2007 ‘betreffende de toetreding van België tot het Protocol van 1988 aangaande het Internationaal Verdrag van 1966 betreffende de uitwatering van schepen, gedaan te Londen op 11 november 1988’ (Parl.St. Senaat 2005-06, nr. 1845/1), advies 40.322/4, op 22 mei 2006 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 februari 2007 ‘betreffende de toetreding van België tot het Protocol van 1988 aangaande het Internationaal Verdrag van 1974 voor de beveiliging van mensenlevens op zee, gedaan te Londen op 11 november 1988’ (Parl.St. Senaat 2005-06, nr. 1846/1), advies 40.882/2/V, op 8 augustus 2006 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 februari 2007 ‘houdende instemming met het Protocol houdende wijziging van het Verdrag betreffende het internationale spoorwegvervoer (COTIF) van 9 mei 1980, gedaan te Vilnius op 3 juni 1999’ (Parl.St. Senaat 2006-07, nr. 1866/1), advies 43.976/3, op 10 januari 2008 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 9 mei 2008 ‘houdende instemming met het Internationaal Verdrag betreffende de controle van schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen, opgemaakt in Londen op 5 oktober 2001’ (Parl.St. VI.Parl. 2007-08, nr. 1588/1, 15-21), het voornoemde advies 44.436/4, advies 44.173/4, op 12 maart 2008 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 16 februari 2009 ‘houdende instemming met het Internationaal Verdrag van 2001 betreffende de controle op

1.5. De voorafgaande instemming met de wijzigingen van de bijlagen bij de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst 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*.⁹

Dat geen bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* plaatsvindt, zou enkel geen bezwaar opleveren indien de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst zelf de vorm had bepaald waarin die wijzigingen moeten worden bekendgemaakt.¹⁰

Bijgevolg moeten latere wijzigingen van de bijlagen van de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.¹¹

Deze opmerking geldt ook voor artikel 26, lid 2, van de overeenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Georgië, anderzijds, 'betreffende een gemeenschappelijke luchtvaartruimte, gedaan te Brussel op 2 december 2010, waarmee het voorliggende voorontwerp beoogt in te stemmen, en wel in zoverre dit tweede lid ertoe zou strekken de wijzigingen die door het gemengd comité aangebracht worden in de bijlagen bij de overeenkomst te onttrekken aan het toepassingsgebied van lid 1 van hetzelfde artikel.

2. In haar advies 52.134/3, op 16 oktober 2012 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet (van het Vlaams Gewest) van 3 mei 2013 'houdende instemming met de Euromediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en het Hasjemitische Koninkrijk Jordanië, anderzijds, ondertekend in Brussel op 15 december 2010', heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt¹²:

"Luidens artikel 29, lid 2, van de overeenkomst komen, onverminderd artikel 29, lid 1, ervan, de partijen overeen de overeenkomst voorlopig toe te passen vanaf de

schadelijke aangroeiwerende systemen op schepen, en met de Bijlagen, gedaan te Londen op 5 oktober 2001' (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 847/1).

⁹ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Cass. 11 december 1953, *Arr.Verbr.*1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *JT* 1982, 565, noot J. VERHOEVEN.

¹⁰ Voetnoot 13 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). Zie eveneens het voornoemde advies 43.976/3.

¹¹ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Zie in dezelfde zin advies 44.111/3, op 28 februari 2008 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 3 juli 2008 'houdende instemming met het protocol bij het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak van het publiek bij de besluitvorming en toegang tot de rechtspraak inzake milieuaangelegenheden, betreffende de registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, ondertekend in Kiev op 21 mei 2003' (*Parl.St.* Br.Parl. 2007-08, nr. A-474/1, 9-11).

¹² Deze opmerking is overgenomen en vertaald in advies 57.307/4, gegeven op 20 april 2015 over een voorontwerp van wet houdende instemming met dezelfde internationale overeenkomst (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1101/1, 12-13).

eerste dag van de maand die volgt op de vroegste van de volgende twee data: i) de datum van de laatste kennisgeving waarbij de partijen elkaar hebben meegedeeld dat de procedures voor de voorlopige toepassing van de overeenkomst zijn voltooid, of ii) twaalf maanden na de ondertekening van de overeenkomst, voor zover de interne procedures en/of binnenlandse wetgeving, naargelang het geval, van de partijen zijn vastgesteld.

Daargelaten de vraag naar de juiste betekenis van het bepaalde *sub* artikel 29, lid 2, ii), van de overeenkomst, dient te worden opgemerkt dat er in het Belgische recht geen procedures bestaan voor de voorlopige toepassing van een internationaal verdrag.

Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van het betrokken parlement of parlementen hebben verkregen.¹³ Met de voorlopige toepassing van een internationaal verdrag zou worden vooruitgelopen op de instemming ermee, te dezen, van het Vlaams Parlement en zou het Parlement voor de keuze worden gesteld ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de overeenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dit zou een beperking op het recht van het Vlaams Parlement zijn om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

Bovendien is het zo dat, ook al heeft de instemming van het Vlaams Parlement tot gevolg dat het eerder tot stand gekomene wordt bevestigd, de overeenkomst in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden.¹⁴

Artikel 29, lid 2, van de overeenkomst is derhalve voor België en zijn deelgebieden onwerkzaam. Er kan derhalve enkel worden aangeraden de procedure tot parlementaire instemming met de overeenkomst zo snel mogelijk te starten en te voltooien.”

Dezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, ook voor artikel 29, lid 2, van de overeenkomst, waarmee het voorliggende voorontwerp van wet beoogt in te stemmen.¹⁵

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT –
DE EERSTE VOORZITTER

Colette GIGOT

Yves KREINS

¹³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Alhoewel paragraaf 3 van artikel 167 van de Grondwet enkel betrekking heeft op de verdragen waarin aangelegenheden worden geregeld die uitsluitend tot de gemeenschaps- of gewestbevoegdheid behoren, geldt de erin opgenomen regel, gelet op de onderlinge samenhang tussen de paragrafen 2 tot 4 van dat artikel, eveneens ten aanzien van de zogenaamde “gemengde” verdragen.

¹⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Dit is enkel niet het geval wanneer er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag aanwezig is.

¹⁵ Met dien verstande inzonderheid dat de verwijzing naar artikel 167, § 3, van de Grondwet moet worden vervangen door een verwijzing naar paragraaf 2 van die bepaling, daar het om de federale wetgever gaat.