



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 57.916/2/V
du 31 août 2015

advies 57.916/2/V
van 31 augustus 2015

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale '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
République de Moldavie,
d'autre part, fait à Bruxelles le
26 juin 2012'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'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'

Le 17 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, des Relations extérieures et de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit^(*) jusqu'au 2 septembre 2015, sur un avant-projet d'ordonnance '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 République de Moldavie, d'autre part, fait à Bruxelles le 26 juin 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 31 août 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX, conseiller d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 août 2015.

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

*

Op 17 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Financiën, Begroting, Externe Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd^(*) tot 2 september 2015, een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie '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 voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 31 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX, staatsraad, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 augustus 2015.

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

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 3 de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' dispose comme suit :

« Art. 3. Chaque ministre et secrétaire d'État intègre la dimension de genre dans toutes les politiques, mesures et actions relevant de ses compétences. À cet effet :

1° il ou elle veille à la mise en œuvre des objectifs stratégiques fixés à l'article 2, paragraphe 1^{er}, et de l'intégration de la dimension du genre dans tous les nouveaux plans de gestion, dans tous les nouveaux contrats de gestion ainsi que dans tout autre instrument de planification stratégique des services publics bruxellois et des organismes d'intérêt public bruxellois qui relèvent de sa compétence. À cette fin, il ou elle approuve les indicateurs de genre pertinents permettant de mesurer le processus d'intégration de la dimension de genre et la réalisation des objectifs stratégiques ;

2° pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, il ou elle établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut régler le modèle de rapport d'évaluation de l'impact, dit 'test gender' ;

3° il ou elle veille, dans le cadre des procédures de passation des marchés publics et d'octroi de subsides, à la prise en compte de l'égalité des femmes et des hommes et à l'intégration de la dimension de genre ».

L'article 3 de l'ordonnance du 29 mars 2012 est entré en vigueur le 10 juin 2014 en vertu de l'article 9, alinéa 1^{er}, de la même ordonnance.

Le 24 avril 2014, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté un arrêté 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale'.

L'article 13 de cet arrêté dispose comme suit :

« Art. 13. § 1^{er}. Le rapport d'évaluation de l'impact sur les femmes et les hommes, appelé 'test genre', tel que défini à l'article 3 § 2 de l'ordonnance, est annexé au présent arrêté. Le 'test genre' est complété par les personnes qui rédigent une nouvelle réglementation. Cette personne peut être un collaborateur de cabinet ou un fonctionnaire de l'administration concernée.

§ 2. Le 'test genre' doit être complété avant la première mise à l'ordre du jour au Conseil des ministres.

§ 3. Le résultat du test doit être considéré comme une évaluation indicative du projet.

§ 4. Le Ministre compétent veille à ce que le 'test genre' soit complété.

§ 5. En l'absence de 'test genre', un projet de réglementation ne peut être considéré comme complet et ne peut donc faire l'objet d'une discussion au Conseil des ministres ».

Cet arrêté a été publié au *Moniteur belge* le 24 février 2015. Toutefois, selon son article 15, celui-ci « entre en vigueur le premier jour de la législature suivant celle durant laquelle a été adoptée l'ordonnance », soit le 10 juin 2014.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à l'accomplissement de la formalité prescrite préalablement à l'adoption du texte en projet.

2. La demande d'avis indique que l'avant-projet examiné a été soumis à l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale. Cet avis ne figure toutefois pas dans le dossier transmis au Conseil d'État.

Il convient donc de veiller à l'accomplissement complet de cette formalité préalable, conformément à l'article 6 de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Dans l'avis 54.161/VR donné le 31 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 25 avril 2014 'portant assentiment à l'Accord entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, sur la création d'un espace aérien commun, signé à Bruxelles le 26 juin 2012', la section de législation a formulé les observations suivantes ¹ :

(Traduction)

« 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,

¹ Des observations similaires ont récemment été formulées, dans les avis 57.663/4 et 57.664/4 donnés le 6 juillet 2015 sur un avant-projet de loi '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 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'.

rien ne s'oppose à ce que, sous certaines conditions, cet assentiment soit donné anticipativement ².

Dans l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG ³, 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 ⁴ que la section de législation du Conseil d'État ⁵ 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 ⁶ 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

² *Note de bas de page 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, 3-27.

³ *Note de bas de page 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).

⁴ *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.

⁵ *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).

⁶ *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.

modifications des annexes qui seront décidées conformément à l'article 26, paragraphe 2, de l'accord ⁷.

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 ⁸.

Ce n'est que si l'accord avait lui-même déterminé le mode de publication de ces modifications ⁹ 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 ¹⁰.

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.

5. L'article 29, paragraphe 2, de l'accord énonce ce qui suit :

'Nonobstant le paragraphe 1 du présent article, les parties conviennent d'appliquer provisoirement le présent accord, conformément à leurs procédures internes et/ou leur législation nationale, selon le cas, à compter de sa signature'.

En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des parlements concernés.

Une application à titre provisoire de l'accord anticipe l'assentiment du Parlement flamand et place celui-ci devant l'alternative suivante : soit ratifier l'application à titre provisoire, soit, en cas de non-ratification, mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'accord. Ceci restreint le droit du Parlement flamand d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment.

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 difficultés. Ce ne sera pas le cas

⁷ 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 53.059/VR/3.

⁸ Note de bas de page 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.

⁹ 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).

¹⁰ 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.

uniquement s'il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour une application conforme au traité dans la pratique.

Par conséquent, le membre de phrase « conformément à leurs procédures internes et/ou leur législation nationale, selon le cas » figurant à l'article 29, paragraphe 2, de l'accord, doit être compris en ce sens que la Belgique ne s'est engagée à une application à titre provisoire que dans les cas où il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour ce qui a été arrêté dans la pratique ».

Ces observations valent *mutatis mutandis* également pour l'avant-projet d'ordonnance examiné, lequel porte assentiment au même accord.

*

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Artikel 3 van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ luidt als volgt :

“Art. 3. Elke minister en staatssecretaris integreert de genderdimensie in alle beleidslijnen, maatregelen en acties die onder zijn bevoegdheden vallen. Daartoe:

1° waakt hij of zij over de tenuitvoerlegging van de in artikel 2, § 1, bepaalde strategische doelstellingen en van de integratie van de genderdimensie in alle nieuwe beheersplannen, in alle nieuwe beheerscontracten en in elk ander instrument voor strategische planning van de Brusselse overheidsdiensten en de Brusselse instellingen van openbaar nut die onder zijn bevoegdheid vallen. Daartoe keurt hij of zij de relevante genderindicatoren goed die het mogelijk maken om het proces van de integratie van de genderdimensie en de realisatie van de strategische doelstellingen te meten;

2° stelt hij of zij voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag op van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan het model-evaluatieverslag van de impact, “gendertest” genaamd regelen;

3° waakt hij of zij, in het kader van de procedures voor de toekenning van overheidsopdrachten en de toekenning van subsidies, over het in aanmerking nemen van de gelijkheid van vrouwen en mannen en de integratie van de genderdimensie.”

Artikel 3 van de ordonnantie van 29 maart 2012 is krachtens artikel 9, eerste lid, van dezelfde ordonnantie op 10 juni 2014 in werking getreden.

Op 24 april 2014 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een besluit vastgesteld ‘houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

Artikel 13 van dat besluit luidt als volgt:

“Art. 13. § 1. Het evaluatierapport over de impact op vrouwen en mannen, de ‘gendertest’, zoals bepaald in artikel 3 § 2 van de ordonnantie wordt in bijlage van dit besluit gevoegd. De ‘gendertest’ wordt ingevuld door de personen die de nieuwe reglementering opstellen. Die persoon kan een kabinetsmedewerker zijn of een ambtenaar van het betrokken bestuur.

§ 2. De ‘gendertest’ wordt ingevuld voor de eerste toevoeging aan de agenda in de Ministerraad.

§ 3. Het resultaat van de test dient beschouwd te worden als een indicatieve meting van het project.

§ 4. De bevoegde Minister zorgt ervoor dat de 'gendertest' ingevuld wordt.

§ 5. Bij gebrek aan een 'gendertest' kan een ontwerp van reglementering niet als volledig worden beschouwd en kan [het] dus geen voorwerp uitmaken van een beraadslaging binnen de Ministerraad."

Dat besluit is op 24 februari 2015 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Het treedt luidens artikel 15 ervan evenwel "in werking op de eerste dag van de legislatuur volgend op de legislatuur waarin de ordonnantie werd goedgekeurd", dat wil zeggen op 10 juni 2014.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste wordt vervuld voordat de ontworpen regeling wordt aangenomen.

2. In de adviesaanvraag wordt aangegeven dat het voorliggende voorontwerp ter fine van advies is voorgelegd aan de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dat advies bevindt zich echter niet in het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden.

Er moet dan ook op toegezien worden dat dit voorafgaand vormvereiste volledig wordt vervuld, overeenkomstig artikel 6 van de ordonnantie van 8 september 1994 'houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

De afdeling Wetgeving heeft in advies 54.161/VR, dat op 31 oktober 2013 gegeven is over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het decreet van het Vlaams 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", de volgende opmerkingen geformuleerd¹:

"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

¹ Soortgelijke opmerkingen zijn onlangs geformuleerd in de adviezen 57.663/4 en 57.664/4 die op 6 juli 2015 gegeven zijn over een voorontwerp van wet "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 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".

bezwaar tegen dat deze instemming onder bepaalde voorwaarden vooraf zou worden gegeven.²

In 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 daarop, het volgende opgemerkt:

‘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 wijzigingen kennen⁶ 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.

² 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.

³ 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).

⁴ 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.

⁵ 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).

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

3.4. Om het Vlaams Parlement de mogelijkheid te bieden aan de Vlaamse Regering te bekwamer 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.⁷

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.⁸

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 bekendgemaakt⁹ of indien de wetgever in een afwijkende regeling van bekendmaking had voorzien, wat niet het geval is.¹⁰

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

5. Artikel 29, tweede lid, van de Overeenkomst bepaalt wat volgt:

'Onverminderd lid 1 van dit artikel komen de partijen overeen om deze Overeenkomst voorlopig toe te passen vanaf de datum van ondertekening, overeenkomstig hun toepasselijke interne procedures en/of binnenlandse wetgeving.'

Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben de verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken parlementen hebben verkregen.

Met een voorlopige toepassing van de Overeenkomst wordt vooruit gelopen op de instemming ermee van het Vlaams Parlement en wordt het Parlement voor de keuze geplaatst om ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst in

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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).

¹⁰ 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.

een delicate positie te plaatsen. Dat is een beperking op het recht van het Vlaams Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

Bovendien is het zo dat, ook al zou de instemming van het Vlaams Parlement tot gevolg hebben dat hetgeen eerder tot stand is gekomen wordt bevestigd, de Overeenkomst in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden. Dat is enkel niet het geval zo er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voorhanden is.

De zinsnede ‘overeenkomstig hun toepasselijke interne procedures en/of binnenlandse wetgeving’ in artikel 29, tweede lid, van de Overeenkomst, moet dan ook zo worden begrepen dat België zich enkel tot voorlopige toepassing heeft geëngageerd in die gevallen waarin er in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voor het tot stand gekomen, voorhanden is.”

Deze opmerkingen gelden, *mutatis mutandis*, eveneens voor het voorliggende voorontwerp van ordonnantie, waarbij met diezelfde Overeenkomst instemming wordt verleend.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY