



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.118/VR/V
du 21 août 2025

advies 78.118/VR/V
van 21 augustus 2025

sur

over

un projet d'arrêté royal
'portant interdiction de
l'utilisation de l'espace aérien
national, pour le transport
d'armes et de matériel
militaire depuis la Belgique
vers Israël et les territoires
palestiniens et prohibant le
survol de l'espace aérien belge
par des aéronefs effectuant
un tel transport'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende het verbod
op het gebruik van het
nationale luchtruim voor het
vervoer van wapens en militair
materiaal vanuit België naar
Israël en de Palestijnse
gebieden, en het verbod op
overvliegen van het Belgische
luchtruim door luchtvaartuigen
die dergelijk vervoer
uitvoeren'

Le 8 août 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et de la Coopération au développement et le Ministre de la Mobilité, du Climat et de la Transition environnementale à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours * sur un projet d'arrêté royal 'portant interdiction de l'utilisation de l'espace aérien national, pour le transport d'armes et de matériel militaire depuis la Belgique vers Israël et les territoires palestiniens et prohibant le survol de l'espace aérien belge par des aéronefs effectuant un tel transport'.

Le projet a été examiné par les chambres réunies des vacances le 19 août 2025. Les chambres réunies étaient composées de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, président, Bernard BLERO, président de chambre, Koen MUYLLE, Géraldine ROSOUX, Laurence VANCRAVEBECK et David D'HOOGHE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Béatrice DRAPIER FACCO, greffiers.

Le rapport a été rédigé par Aurore PERCY, Julien GAUL et Lennart NIJS, auditeurs, et présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur, et Lennart NIJS.

La concordance entre les versions française et néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 août 2025.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours est prorogé à huit jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Op 8 augustus 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Mobiliteit, Klimaat en Ecologische Transitie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen verlengd tot acht dagen* een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende het verbod op het gebruik van het nationale luchtruim voor het vervoer van wapens en militair materiaal vanuit België naar Israël en de Palestijnse gebieden, en het verbod op overvliegen van het Belgische luchtruim door luchtvaartuigen die dergelijk vervoer uitvoeren’.

Het ontwerp is door de verenigde vakantiekamer onderzocht op 19 augustus 2025. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, voorzitter, Bernard BLERO, kamervoorzitter, Koen MUYLLE, Géraldine ROSOUX, Laurence VANCRAVEBECK en David D’HOOGHE, staatsraden, Jan VELAERS en Christian BEHRENDT, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Béatrice DRAPIER FACCO, griffiers.

Het verslag is opgesteld door Aurore PERCY, Julien GAUL en Lennart NIJS, auditeurs, en uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur, en Lennart NIJS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Géraldine ROSOUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 augustus 2025.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf dagen verlengd wordt tot acht dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre de demande d'avis s'exprime en ces termes :

« Comme vous le constaterez à la lecture du préambule du projet d'arrêté soumis à votre examen, des circonstances factuelles et juridiques imposent en effet d'adopter cet arrêté dans les délais les plus brefs.

Sur le plan factuel, des informations circonstanciées ont en effet paru dans la presse aux alentours du 23 juin 2025 et ont fait état d'envois de matériel militaire par avion depuis la Belgique à destination de l'État d'Israël. Le 22 juillet 2025, l'État belge a été cité en référé (la cause est toujours pendante à l'heure d'écrire ces lignes), les demandeurs lui enjoignant notamment de prendre d'urgence toutes les mesures garantissant l'effectivité de l'interdiction pour tout transporteur acheminant des armes et des munitions à destination d'Israël d'utiliser le territoire beige en ce compris son espace aérien.

Le 28 juillet 2025, les rapports des organisations non gouvernementales israéliennes B'Tselem et Physicians for Human Rights ont paru, documentant de façon circonstanciée le fait que l'armée israélienne mène actuellement des attaques dirigées contre des civils dans les Territoires palestiniens et des actions représentant des violations graves des conventions de Genève de 1949. À ces deux rapports s'ajoutent celui du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (Integrated food security phase classification) publié le 29 juillet 2025, rapport qui souligne qu'à cette date, deux des trois seuils de famine ont désormais été franchis dans certaines parties du territoire de la bande de Gaza.

Sur le plan juridique, on le constate aisément, c'est du noyau dur des droits fondamentaux qu'il s'agit. Des ordonnances circonstanciées rendues par la Cour Internationale de Justice le 26 janvier 2024, les 28 mars 2024 et 24 mai 2024 ont d'ailleurs déjà constaté la situation humanitaire catastrophique dans la bande de Gaza et ont enjoint Israël à se conformer aux obligations lui incombant au titre de la convention sur le génocide et à arrêter immédiatement son offensive militaire et toute autre action menée dans le gouvernorat de Rafah, qui serait susceptible de soumettre le groupe des Palestiniens de Gaza à des conditions d'existence capables d'entraîner sa destruction physique totale ou partielle.

Le 30 avril 2024, dans une ordonnance Nicaragua c/ Allemagne, la Cour internationale de Justice a mis en évidence les obligations internationales qui incombent à tous les États en ce qui concerne le transfert d'armes à des parties à un conflit armé, afin d'éviter le risque que ces armes soient utilisées pour commettre des violations des conventions de Genève et de la convention sur la prévention du génocide est des crimes de guerre. Il est à noter que le critère matériel utilisé par la Cour internationale de Justice pour enclencher la responsabilité des États dans le cadre de cette obligation est celui de la connaissance d'un risque sérieux de la commission d'un acte de génocide ; l'incertitude quant à la commission réelle ultérieure du génocide concret ne suffit pas à disculper l'État dès lors qu'il suffit que l'État ait dû normalement avoir connaissance de l'existence d'un risque sérieux de commission de génocide pour qu'il soit soumis à cette obligation (CIJ, arrêt du 26 avril 2007, Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro) ; la Cour ajoute (CIJ, arrêt du 22 juillet 2022, Gambie c. Myanmar) que cette obligation s'impose *erga omnes* à tous les États, peu importe que les faits litigieux aient lieu sur son territoire ou que ses ressortissants soient visés.

Il faut également relever à ce propos qu'à la suite d'une demande d'une majorité d'États membres de l'Union européenne lors du Conseil des ministres des affaires étrangères de l'Union européenne le 20 mai 2025, la Vice-présidente et Haute représentante de l'UE pour la politique étrangère a procédé à un examen du respect par Israël de l'article 2 de l'accord d'association UE-Israël, qui a révélé qu'Israël ne respecte pas pleinement ses obligations de respecter les droits humains.

Les obligations de droit international dégagées par les décisions de la Cour internationale de Justice évoquées ci-dessus imposent au premier chef une action de l'État fédéral, l'article 27 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités disposant sans ambiguïté qu'une partie 'ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité' »¹.

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté à l'examen a pour objet d'interdire l'utilisation de l'espace aérien national aux fins de transport d'armes et/ou de matériel militaire depuis la Belgique vers Israël ou les territoires palestiniens qui renforcerai(en)t la capacité militaire des forces en présence (article 2 du projet), ainsi que le survol du territoire national par des aéronefs transportant des armes et/ou du matériel militaire vers l'État d'Israël ou les territoires palestiniens (article 3).

Sont également créées une obligation d'avertir l'administration de faits dont toute compagnie aérienne ou toute personne associée au mouvement de matériel militaire aurait connaissance et dont on peut présumer qu'ils sont visés par les interdictions prévues (article 4), ainsi qu'une obligation d'informer l'administration régionale compétente de toute autorisation de transport d'armes par voie aérienne dans les cas où les interdictions prévues ne s'appliquent pas (article 5).

¹ Selon l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', « [l]orsque, par application de l'alinéa 1^{er}, 3^o, l'urgence est invoquée pour un avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande est reproduite dans le préambule de l'arrêté ». En l'espèce, le préambule du projet ne reproduit pas précisément la motivation de l'urgence qui figure dans la lettre de demande d'avis. Il y sera remédié.

COMPÉTENCE

2. À propos de la compétence de l'auteur du projet, la lettre de demande d'avis énonce ce qui suit :

« La mesure prise ressortit pleinement aux compétences fédérales puisqu'elle établit une interdiction particulière d'utilisation de l'espace aérien belge, en application des compétences fédérales relatives à la navigation aérienne.

La compétence de régir la navigation aérienne relève en effet toujours des compétences résiduelles de l'État fédéral (voy. par ex. avis 63.585/4, 20 juin 2018, p. 4, numéro 3), la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne constituant le siège de la matière. Quant à la compétence de diriger les relations internationales, elle relève toujours de la compétence fédérale, comme le prévoit l'article 167, § 1, de la Constitution.

Par ailleurs, il a été veillé à ce que ce projet d'arrêté royal ne porte pas atteinte à la loyauté fédérale, c'est-à-dire que la mesure ne 'rend[e] pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des entités fédérées', conformément à la définition prétorienne consacrée (jurisprudence constante, voy. par ex. C.E., 30 juin 2022, 254.194, SA Luminus). Le projet soumis à votre examen s'inscrit en effet dans un processus interfédéral (réunions des 23 juin et 25 juillet 2025), au cours duquel les gouvernements régionaux ont confirmé qu'ils n'entendaient pas revenir sur la décision interfédérale du 9 février 2009 (le communiqué issu de cette réunion est joint en annexe 2) de ne 'procurer aucune licence d'exportation d'armes qui renforcerait la capacité militaire des forces en présence' qu'il s'agisse de celles des Territoires palestiniens ou de celles d'Israël. C'est la raison pour laquelle cette formule a été reprise aux articles 2 et 3 du projet. Ensuite, il faut également noter que le régime d'interdiction établi est particulièrement limité puisqu'il ne concerne qu'un seul type de cargaison (les armes et le matériel militaire) et ne s'applique qu'à la voie aérienne. La mesure, il faut le noter enfin, ne concerne par ailleurs que les vols à destination d'Israël et des Territoires palestiniens ».

3.1. L'arrêté en projet tend à régir le transport aérien d'armes, au départ de la Belgique ou au-dessus du territoire national, vers une destination spécifique.

S'agissant de la répartition des compétences en la matière, il y a lieu de rappeler que :

– en application de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', « [l']importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions, et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente ainsi que des produits et des technologies à double usage, sans préjudice de la compétence fédérale pour l'importation et l'exportation concernant l'armée et la police et dans le respect des critères définis par le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements » relèvent de la compétence des régions ² ;

² Voir l'avis 38.231/VR/1-4 donné le 21 avril 2005 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 8 juin 2006 'régulant des activités économiques et individuelles avec des armes' (dite « loi sur les armes »), *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2263/001, pp. 66-80, observations 5 à 7.

– la réglementation de la navigation aérienne, en ce compris les règles de police générale et spéciale du transport aérien, est une compétence demeurée fédérale³ ; sur cette base, en matière de transport aérien d'armes, l'autorité fédérale délivre des autorisations notamment pour le transport d'armes en tant que tel⁴, ainsi que, dans la mesure où ils peuvent aussi concerner des armes, le transport de produits explosifs⁵ et le transport de marchandises dangereuses⁶.

3.2. La loi spéciale du 8 août 1980 ne définit pas ce qu'il faut entendre par « [l']importation, l'exportation et le transit » au sens de son article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o.

Les travaux préparatoires de ce qui deviendra la loi spéciale du 12 août 2003 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', qui attribue la compétence en matière d'importation, d'exportation et de transit d'armes aux régions, précisent la portée de ces termes comme suit :

« Par importation, exportation et transit, le projet de loi vise le commerce transfrontalier de biens et technologies depuis et vers le territoire du Royaume.

Une exception est prévue au transfert global de ces compétences vers les régions, à savoir les licences d'importation et d'exportation relatives à du matériel importé ou exporté par l'armée belge et la police, cette compétence ne pouvant, par définition, pas être régionalisée.

Le transfert de compétence implique le transfert de législation en vigueur au niveau fédéral, à savoir principalement la nouvelle loi sur les exportations intégrant les critères du code de conduite qui est entrée en vigueur le 17 juillet 2003 ainsi que les arrêtés royaux déterminant la liste de matériel à contrôler et les procédures simplifiées »⁷⁻⁸.

Et :

« S'agissant de la question du transit à l'intérieur des frontières de l'État belge, l'intervenant renvoie à la réponse du ministre des Affaires étrangères devant la commission des Affaires institutionnelles du Sénat (rapport de M. Wille, p. 12 sq.). Il en ressort clairement que la définition de l'importation, de l'exportation et du transit est celle qu'en donne la législation douanière »⁹.

³ Voir not. C.C., 15 juillet 2021, n° 106/2021, B.15.6 ; l'avis 71.831/VR/3-4 donné le 27 septembre 2022 sur une proposition de loi spéciale « modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en vue de régionaliser l'aéroport national », *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2779/001, pp. 3-7.

⁴ En application de l'article 35 de la Convention 'relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago, le 7 décembre 1944', et du règlement (UE) n° 965/2012 de la Commission du 5 octobre 2012 'déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux opérations aériennes conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil'.

⁵ Voir l'article 71 de l'arrêté royal du 23 septembre 1958 'portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasinage, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs'.

⁶ Voir l'arrêté royal du 18 novembre 2005 'réglementant le transport aérien des marchandises dangereuses'.

⁷ Projet de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', rapport fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 2003, n° 3-89/3, p. 2.

⁸ Est visée la loi du 26 mars 2003 'modifiant la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente'.

⁹ Projet de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de réforme des institutions, *Doc. parl.* Chambre, S.E. 2003, n° 51-0129/003, pp. 6-7.

La loi du 5 août 1991 'relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente' énonce également :

« Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre :

a) par importation, exportation et transit : les opérations considérées comme telles pour l'application de la législation douanière »¹⁰.

Il découle de ce qui précède que les mots « l'importation, l'exportation et le transit », qui figurent à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o de la loi spéciale du 8 août 1980, visent « le commerce transfrontalier de biens et technologies depuis et vers le territoire du Royaume »¹¹.

En revanche, sous réserve de l'examen limité que la section de législation a pu mener compte tenu du délai imparti pour rendre le présent avis, aucun élément de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises' ni du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 'établissant le code des douanes de l'Union'¹² ne permet d'assimiler le simple survol du territoire national au « transit » au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

4.1. S'agissant tout d'abord de l'article 2 du projet, celui-ci interdit « [t]oute utilisation de l'espace aérien national » en vue du seul transport d'armes et/ou de matériel militaire « depuis la Belgique vers Israël ou les territoires palestiniens qui renforcera(en) la capacité militaire des forces en présence ».

Telle que cette interdiction est conçue, elle porte sur un transport aérien d'armes envisagé non pas en raison de sa dangerosité intrinsèque pour la sécurité de la navigation aérienne, mais uniquement en raison de sa destination. Partant, une telle interdiction emporte une appréciation sur la destination des armes dont le transport aérien est prohibé.

Une telle mesure excède la compétence fédérale de régulation de la navigation aérienne, qui concerne par exemple l'adoption de mesures de police de la navigation aérienne, en ce qu'elle aboutit à réglementer l'exportation et le transit d'armes en créant *de facto* une interdiction de l'exportation ou du transit d'armes vers une destination spécifique.

¹⁰ Voir également l'article 13 du décret wallon du 21 juin 2012 'relatif à l'importation, à l'exportation, au transit et au transfert d'armes civiles et de produits liés à la défense', qui énonce ce qui suit :

« Définitions

Pour l'application du présent titre, on entend par :

1^o 'importation, exportation et transit' : les opérations considérées comme telles pour l'application de la législation douanière ; ».

¹¹ Voir l'avis 61.736/2/V donné le 7 août 2017 sur une proposition de loi « modifiant la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation, au transit et à la lutte contre le trafic d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente, afin d'améliorer le contrôle des activités de courtage », ainsi que sur l'amendement n° 1, observation 1.1.

¹² À cet égard, l'article 1^{er}, paragraphe 1, alinéa 1^{er}, intitulé « Objet et champ d'application », du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 'établissant le code des douanes de l'Union' prévoit qu'il fixe « les règles et procédures générales applicables aux marchandises entrant dans le territoire douanier de l'Union ou en sortant ». Il en résulte que la législation douanière suppose une entrée ou une sortie de marchandises sur un territoire donné.

4.2. Différents éléments du dossier soumis à la section de législation permettent en outre de confirmer cette analyse.

Ainsi, la section de législation relève notamment les éléments suivants :

– Le préambule de l'arrêté en projet vise le Traité sur le commerce des armes du 2 avril 2013 et l'accord de coopération du 17 juillet 2007 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à l'importation, l'exportation et le transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente, ainsi que des biens et technologies à double usage'. Ces actes ne concernent pas le transport d'armes par voie aérienne, mais le commerce, l'importation, l'exportation et le transit d'armes.

Le préambule contient également les visas suivants :

°« Vu l'accord interfédéral du 9 février 2009 sur la politique d'exportation d'armes vers Israël et les territoires occupés, au terme duquel il a été convenu de ne procurer aucune licence d'exportation d'armes qui renforcerait la capacité militaire des forces en présence » ;

°« Vu la décision du Conseil des ministres du 23 mai 2025 d'inviter le Ministre des Affaires étrangères à tenir dans les plus brefs délais, dans le cadre de l'accord de coopération de 2007 sur le commerce des armes et dans le respect des compétences respectives, une nouvelle consultation entre l'autorité fédérale – en ce compris les douanes – et les régions, afin de faire le point sur la situation en matière d'exportation d'armes vers Israël et le Territoire palestinien occupé, notamment en matière de transit via la Belgique ; » ;

°« Vu les réunions interfédérales des 23 juin et 22 juillet 2025 qui se sont tenues en application de la décision du Conseil des ministres du 23 mai 2025, réunions au terme desquelles aucun des participants n'a indiqué vouloir revenir sur l'engagement du 9 février 2009 précité ; qu'à l'issue de ces réunions, il est également apparu que la circulation de l'information entre les niveaux fédéral et fédérés devait être améliorée ;

°« Vu l'urgence liée au fait qu'il y a lieu d'empêcher immédiatement de nouveaux transports d'armes et de matériel militaire par avion, susceptibles de conduire à la violation, par la Belgique, de ses obligations internationales et notamment le Traité des Nations Unies sur le commerce des armes, qui interdit le transfert d'armes et de matériel militaire lorsque ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie ; ».

– Dans la lettre de demande d'avis, l'auteur du projet invoque notamment, au titre de justification de l'urgence, des articles de presse relatifs aux « envois de matériel militaire par avion depuis la Belgique à destination de l'État d'Israël » et une ordonnance de la Cour internationale de Justice relative au « transfert d'armes à des parties à un conflit armé » ;

– Dans cette lettre, l'auteur du projet énonce également que le projet s'inscrit dans un « processus interfédéral », au cours duquel les gouvernements régionaux ont confirmé « qu'ils n'entendaient pas revenir sur la décision interfédérale du 9 février 2009 [...] de ne 'procurer aucune licence d'exportation d'armes qui renforcerait la capacité militaire des forces en présence' qu'il s'agisse de celles des Territoires palestiniens ou de celles d'Israël ».

4.3. Cette conclusion n'affecte cependant pas la compétence de l'autorité fédérale d'adopter des mesures, générales ou individuelles, réglementant l'utilisation de l'espace aérien national qui seraient fondées sur des motifs strictement en lien avec sa compétence en matière de police de la navigation aérienne et non sur des motifs concernant la situation politique et humanitaire en Israël et dans les territoires palestiniens.

L'évaluation de cette situation, dans le cadre du commerce transfrontalier des armes depuis la Belgique, appartient en revanche exclusivement aux régions sur la base de la compétence qui leur a été attribuée par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 en matière d'exportation et de transit d'armes ¹³.

Cette disposition prévoit expressément que la compétence ainsi confiée aux régions doit s'opérer « dans le respect des critères définis par le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements », lequel a été remplacé par la « Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires », qui a valeur contraignante ¹⁴.

Ces critères englobent divers aspects, tels que le respect des droits de l'homme et du droit humanitaire international dans le pays de destination finale, le risque de déstabilisation régionale ou encore la conformité avec les obligations internationales, soit des éléments qui sous-tendent l'interdiction créée par l'article 2 du projet ainsi que les considérations figurant dans le préambule.

La compétence régionale en matière de réglementation des exportations et de transit d'armes a par ailleurs été rappelée dans les considérants de l'accord de coopération du 17 juillet 2007 ¹⁵ qui visent précisément à permettre aux régions de disposer des informations nécessaires recueillies par le SPF Affaires étrangères aux fins de vérifier si les critères européens sont effectivement rencontrés.

4.4. La circonstance que cette compétence régionale soit incontestablement en lien avec la politique internationale ne permet pas pour autant à l'auteur du projet de se fonder sur l'article 167, § 1^{er}, de la Constitution, le cas échéant combiné avec la loi du 27 juin 1937 'portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne', au

¹³ À l'exception du transport d'armes par l'armée ou la police belge, qui ne fait pas l'objet de l'arrêté à l'examen.

¹⁴ Voir à cet égard : C.J.C.E., 27 février 2007, C-354/04, *Gestoras Pro Amnistia, e.a. c. Conseil*, point 52. En ce sens, voir aussi l'avis 50.951/4 donné le 14 mars 2012 et l'avis 61.736/2/V donné le 7 août 2017.

¹⁵ « Considérant qu'il faut que les Régions puissent faire appel aux informations recueillies par le SPF Affaires étrangères pour l'application du Code de Conduite de l'Union européenne en matière d'exportations d'armements ; ainsi que d'un certain nombre d'autres accords internationaux en matière de contrôle des exportations. Considérant qu'il y a lieu d'établir des règles en conformité avec la répartition des compétences définie par la loi spéciale du 12 août 2003, pour la participation et la représentation belges à des forums internationaux et européens concernant la problématique de l'importation, de l'exportation et du transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire ou de maintien de l'ordre et de la technologie y afférente, ainsi que de biens et technologies à double usage, sans porter préjudice aux compétences fédérales en matière de Politique extérieure et de Sécurité commune, de défense, de paix et de sécurité internationale et de non-prolifération ».

titre de fondement juridique de l'article 2 du projet, dès lors que celui-ci porte sur l'exportation ou le transit d'armes.

Dans son avis 35.701/VR/V donné le 16 juillet 2003, la section de législation a ainsi relevé, lors de l'examen de l'avant-projet de loi spéciale qui deviendra la loi spéciale du 12 août 2003 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles', que « [l]a politique relative aux matières dont le transfert de compétence est envisagé par l'avant-projet ne peut être dissociée de la conduite de la politique étrangère du pays » mais qu'« [a]ucune disposition constitutionnelle ne requiert le maintien de l'ensemble des aspects des relations internationales du pays aux seules autorités fédérales ». La section de législation avait dès lors invité le législateur spécial à « apprécier si la loi spéciale en projet ne doit pas éventuellement organiser elle aussi une procédure destinée à assurer, dans la matière visée par le transfert de compétence, la cohérence de la politique étrangère de la Belgique ». Cette observation n'a pas conduit à la création d'une procédure spécifique, mais à l'ajout, par un amendement, de l'obligation pour les régions de respecter les critères définis par le Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements.

4.5. En conséquence, l'auteur du projet est sans compétence pour adopter l'article 2.

5. L'article 3 du projet tend, quant à lui, à interdire le survol du territoire national.

Le survol du territoire national par un aéronef transportant des armes ou du matériel militaire ne peut, comme cela a été exposé ci-dessus, être considéré comme touchant à l'exportation ou au transit d'armes, au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il s'agit, en conséquence, de régler le transport d'armes au-dessus du territoire, au sens de l'article 35 de la Convention 'relative à l'aviation civile internationale', signée à Chicago le 7 décembre 1944.

Cette matière n'a pas été transférée aux régions, et est demeurée de la compétence de l'autorité fédérale.

6. Il découle de tout ceci qu'il y a lieu d'omettre l'article 2 du projet.

Les articles 4 et 5 du projet seront adaptés en conséquence.

7. L'autorité fédérale et les régions pourraient accorder leurs politiques en matière d'utilisation de l'espace aérien aux fins de transport de matériel militaire depuis la Belgique vers Israël et les territoires palestiniens et éventuellement les formaliser par la conclusion d'un accord de coopération, en application de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980. Elles seraient ainsi en mesure de mener une politique cohérente tant en ce qui concerne le survol du territoire national par ces transports de matériel militaire à bord qu'en ce qui concerne l'utilisation de l'espace aérien pour l'importation, l'exportation et le transit de ce type de matériel.

FONDEMENT JURIDIQUE

8. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 5 de la loi du 27 juin 1937. En ce que les obligations prévues dans les articles 4 et 5 du projet pourraient concerner des personnes n'ayant aucun lien avec la navigation aérienne, ces dispositions trouvent leur fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 5 de la loi du 27 juin 1937.

Ces dispositions figureront dans un visa du préambule. Les autres réglementations, visées au préambule du projet, pourront figurer dans des considérants.

FORMALITÉS PRÉALABLES

9. S'agissant d'un arrêté adopté en matière de transports, la procédure d'association des gouvernements de régions, prévue par l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 doit être accomplie.

Il n'apparaît pas du dossier soumis à la section de législation que cette association ait eu lieu. Ni la volonté affirmée dans le cadre de l'accord du 9 février 2009 ni les réunions interfédérales des 23 juin et 22 juillet 2025 ne peuvent être assimilées à une telle association.

Il sera veillé à l'accomplissement de cette formalité et il en sera fait mention au préambule.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 5

10. Le projet utilise les termes « armes » et « matériel militaire », parfois ensemble, parfois séparément. L'article 3, alinéa 1^{er}, du projet impose ainsi une interdiction pour le transport des « armes et/ou du matériel militaire », alors que l'obligation de communication s'applique, conformément à l'article 4, uniquement au matériel militaire (tel que défini par l'article 1^{er}, 4^o, du projet) et que, selon l'article 5, l'obligation de communication à l'administration régionale compétente ¹⁶ vaut seulement pour l'autorisation de transport d'armes par voie aérienne.

Interrogé sur la différence entre les deux vocables, le délégué a précisé ce qui suit :

« Aangezien de term 'militair materieel' verwijst naar de lijst van militaire uitrusting van de Europese Unie en deze lijst wapens omvat, is het woord 'wapens' in het ontwerpbesluit inderdaad overbodig en kan het dus worden geschrapt.

Enkel het militaire materieel zoals bepaald in artikel 1, 4^o van het ontwerp valt onder deze bepalingen; het ontwerpbesluit heeft niet tot doel alle andere soorten wapens te viseren die niet in deze lijst zijn opgenomen.

¹⁶ Désignées comme « de bevoegde regionale administratie » dans la version néerlandaise du projet.

Artikel 5 moet dus als volgt verduidelijkt worden

Art. 5. In de gevallen waarin de verboden bedoeld in de artikelen 2 en 3 niet van toepassing zijn, wordt elke [federale en/of buitenlandse] vergunning voor het luchtvervoer van militair materieel ter informatie meegedeeld door de administratie, zodra deze is verleend, aan de bevoegde regionale administratie. »

Cette suggestion peut être suivie, sous réserve que, d'une part, l'intitulé, le préambule ainsi que le texte de l'article 3 du projet devront également être adaptés en ce sens et que, d'autre part, la référence à l'article 2 devra être omise.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Comme vous le constaterez à la lecture du préambule du projet d’arrêté soumis à votre examen, des circonstances factuelles et juridiques imposent en effet d’adopter cet arrêté dans les délais les plus brefs.

Sur le plan factuel, des informations circonstanciées ont en effet paru dans la presse aux alentours du 23 juin 2025 et ont fait état d’envois de matériel militaire par avion depuis la Belgique à destination de l’État d’Israël. Le 22 juillet 2025, l’État belge a été cité en référé (la cause est toujours pendante à l’heure d’écrire ces lignes), les demandeurs lui enjoignant notamment de prendre d’urgence toutes les mesures garantissant l’effectivité de l’interdiction pour tout transporteur acheminant des armes et des munitions à destination d’Israël d’utiliser le territoire belge en ce compris son espace aérien.

Le 28 juillet 2025, les rapports des organisations non gouvernementales israéliennes B’Tselem et Physicians for Human Rights ont paru, documentant de façon circonstanciée le fait que l’armée israélienne mène actuellement des attaques dirigées contre des civils dans les Territoires palestiniens et des actions représentant des violations graves des conventions de Genève de 1949. À ces deux rapports s’ajoutent celui du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (Integrated food security phase classification) publié le 29 juillet 2025, rapport qui souligne qu’à cette date, deux des trois seuils de famine ont désormais été franchis dans certaines parties du territoire de la bande de Gaza.

Sur le plan juridique, on le constate aisément, c’est du noyau dur des droits fondamentaux qu’il s’agit. Des ordonnances circonstanciées rendues par la Cour Internationale de Justice le 26 janvier 2024, les 28 mars 2024 et 24 mai 2024 ont d’ailleurs déjà constaté la situation humanitaire catastrophique dans la bande de Gaza et ont enjoint Israël à se conformer aux obligations lui incombant au titre de la convention sur le génocide et à arrêter immédiatement son offensive militaire et toute autre action menée dans le gouvernorat de Rafah, qui serait susceptible de soumettre le groupe des Palestiniens de Gaza à des conditions d’existence capables d’entraîner sa destruction physique totale ou partielle.

Le 30 avril 2024, dans une ordonnance Nicaragua c/ Allemagne, la Cour internationale de Justice a mis en évidence les obligations internationales qui incombent à tous les États en ce qui concerne le transfert d’armes à des parties à un conflit armé, afin d’éviter le risque que ces armes soient utilisées pour commettre des violations des conventions de Genève et de la convention sur la prévention du génocide est des crimes de guerre. Il est à noter que le critère matériel utilisé par la Cour internationale de Justice pour enclencher la responsabilité des États dans le cadre de cette obligation est celui de la connaissance d’un risque sérieux de la commission d’un acte de génocide; l’incertitude quant à la commission réelle ultérieure du génocide concret ne suffit pas à disculper l’État dès lors qu’il suffit que l’État ait dû normalement avoir connaissance de l’existence d’un risque sérieux de commission de génocide pour qu’il soit soumis à cette obligation (CIJ, arrêt du 26 avril 2007, Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro); la Cour ajoute (CIJ, arrêt du 22 juillet 2022, Gambie c. Myanmar) que cette obligation s’impose *erga omnes* à tous les États, peu importe que les faits litigieux aient lieu sur son territoire ou que ses ressortissant soient visés.

Il faut également relever à ce propos qu'à la suite d'une demande d'une majorité d'États membres de l'Union européenne lors du Conseil des ministres des affaires étrangères de l'Union européenne le 20 mai 2025, la Vice-présidente et Haute représentante de l'UE pour la politique étrangère a procédé à un examen du respect par Israël de l'article 2 de l'accord d'association UE-Israël, qui a révélé qu'Israël ne respecte pas pleinement ses obligations de respecter les droits humains.

Les obligations de droit international dégagées par les décisions de la Cour internationale de Justice évoquées ci-dessus imposent au premier chef une action de l'État fédéral, l'article 27 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités disposant sans ambiguïté qu'une partie 'ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité'.¹

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

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

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voorliggende ontwerpbesluit wil verbieden dat het nationale luchtruim wordt gebruikt voor het vervoer van wapens en/of militair materieel vanuit België naar Israël of de Palestijnse gebieden dat de militaire capaciteit van de strijdende partijen zou versterken (artikel 2 van het ontwerp), alsook dat luchtvaartuigen die wapens en/of militair materieel naar de Staat Israël of de Palestijnse gebieden vervoeren, het nationale grondgebied overvliegen (artikel 3).

Ook wordt de verplichting ingevoerd dat elke luchtvaartmaatschappij of elke persoon die betrokken is bij de verplaatsing van militair materieel en die kennis zou hebben van feiten die naar men kan vermoeden onder de beoogde verbodsbepalingen vallen, de administratie daarvan op de hoogte moet brengen (artikel 4), alsook de verplichting dat de bevoegde gewestelijke administratie moet worden ingelicht over elke vergunning voor het luchtvervoer van wapens in de gevallen waarin de verbodsbepalingen waarin is voorzien niet van toepassing zijn (artikel 5).

¹ Artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State' bepaalt: "Wanneer met toepassing van het eerste lid, 3°, om spoedbehandeling van een adviesaanvraag over een ontwerp van reglementair besluit wordt verzocht, wordt de motivering van het spoedeisend karakter, die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit overgenomen".

In casu wordt de motivering van het spoedeisende karakter die in de brief met de adviesaanvraag staat, niet precies overgenomen in de aanhef van het ontwerp. Dat moet worden verholpen.

BEVOEGDHEID

2. Over de bevoegdheid van de steller van het ontwerp staat in de brief met de adviesaanvraag het volgende te lezen:

“La mesure prise ressortit pleinement aux compétences fédérales puisqu’elle établit une interdiction particulière d’utilisation de l’espace aérien belge, en application des compétences fédérales relatives à la navigation aérienne.

La compétence de régir la navigation aérienne relève en effet toujours des compétences résiduelles de l’État fédéral (voy. par ex. avis 63.585/4, 20 juin 2018, p. 4, numéro 3), la loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne constituant le siège de la matière. Quant à la compétence de diriger les relations internationales, elle relève toujours de la compétence fédérale, comme le prévoit l’article 167, § 1, de la Constitution.

Par ailleurs, il a été veillé à ce que ce projet d’arrêté royal ne porte pas atteinte à la loyauté fédérale, c’est-à-dire que la mesure ne ‘rend[e] pas impossible ou exagérément difficile l’exercice des compétences des entités fédérées’, conformément à la définition prétorienne consacrée (jurisprudence constante, voy. par ex. C.E., 30 juin 2022, 254.194, SA Luminus). Le projet soumis à votre examen s’inscrit en effet dans un processus interfédéral (réunions des 23 juin et 25 juillet 2025), au cours duquel les gouvernements régionaux ont confirmé qu’ils n’entendaient pas revenir sur la décision interfédérale du 9 février 2009 (le communiqué issu de cette réunion est joint en annexe 2) de ne ‘procurer aucune licence d’exportation d’armes qui renforcerait la capacité militaire des forces en présence’ qu’il s’agisse de celles des Territoires palestiniens ou de celles d’Israël. C’est la raison pour laquelle cette formule a été reprise aux articles 2 et 3 du projet. Ensuite, il faut également noter que le régime d’interdiction établi est particulièrement limité puisqu’il ne concerne qu’un seul type de cargaison (les armes et le matériel militaire) et ne s’applique qu’à la voie aérienne. La mesure, il faut le noter enfin, ne concerne par ailleurs que les vols à destination d’Israël et des Territoires palestiniens.”

3.1. Het ontworpen besluit wil een regeling invoeren voor het luchtvervoer van wapens vanuit België of boven het nationale grondgebied naar een specifieke bestemming.

Met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling ter zake wordt het volgende in herinnering gebracht:

- Met toepassing van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ vallen onder de bevoegdheid van de gewesten: “de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie, en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie evenals van producten en technologieën voor tweërlei gebruik, onverminderd de federale bevoegdheid inzake de in- en uitvoer met betrekking tot het leger en de politie en met naleving van de criteria vastgesteld in de Gedragscode van de Europese Unie op het stuk van de uitvoer van wapens”.²

² Zie advies 38.231/VR/1-4 van 21 april 2005 over een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 8 juni 2006 ‘houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens’ (“Wapenwet” genoemd), *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 51-2263/1, 66-80, opmerkingen 5 tot 7.

- De reglementering van het luchtverkeer, met inbegrip van de regels van algemene en bijzondere politie over het luchtvervoer, is een federale bevoegdheid gebleven.³ Op grond daarvan verstrekt de federale overheid vergunningen voor het luchtvervoer van wapens, onder meer van wapens als dusdanig⁴ alsook van springstoffen⁵ en van gevaarlijke goederen voor zover die ook op wapens betrekking kunnen hebben.⁶

3.2. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 omschrijft niet wat moet worden begrepen onder “in-, uit- en doorvoer” in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van die wet.

De strekking van die woorden blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 12 augustus 2003 ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, waarbij de bevoegdheid inzake in-, uit- en doorvoer van wapens aan de gewesten wordt verleend:

“Met de in-, uit- en doorvoer bedoelt het ontwerp het grensoverschrijdende verkeer van goederen en technologieën van en naar het grondgebied van het Koninkrijk.

De algehele overdracht van die bevoegdheden naar de gewesten bevat evenwel een uitzondering, te weten de in- en uitvoervergunningen inzake materieel ingevoerd of uitgevoerd door het Belgisch leger en de politie. Per definitie kan die bevoegdheid niet naar de gewesten gaan.

De overdracht van bevoegdheden houdt eveneens de overdracht in van de federale wetgeving, te weten in hoofdzaak de nieuwe wet op de uitvoer, die rekening houdt met de criteria van de gedragscode die op 17 juli 2003 in werking is getreden alsook de koninklijke besluiten tot vaststelling van de lijst van het te controleren materieel en de vereenvoudigde procedures.”⁷⁻⁸

En:

“Wat betreft de vraag over de doorvoer binnen de grenzen van de Belgische Staat, verwijst de spreker naar het antwoord van de minister van Buitenlandse Zaken aan de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat (verslag van de heer

³ Zie onder meer GwH 15 juli 2021, arrest nr. 106/2021, B.15.6; advies 71.831/VR/3-4 van 27 september 2022 over een voorstel van bijzondere wet “tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, teneinde de nationale luchthaven te regionaliseren”, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2779/1, 3-7.

⁴ Met toepassing van artikel 35 van het Verdrag ‘inzake de internationale burgerluchtvaart, ondertekend te Chicago op 7 december 1944’ en van verordening (EU) 965/2012 van de Commissie van 5 oktober 2012 ‘tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures voor vluchtuitvoering, overeenkomstig Verordening (EG) 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad’.

⁵ Zie artikel 71 van het koninklijk besluit van 23 september 1958 ‘houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen’.

⁶ Zie het koninklijk besluit van 18 november 2005 ‘tot regeling van het luchtvervoer van gevaarlijke goederen’.

⁷ Ontwerp van bijzondere wet ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, verslag namens de Commissie voor de institutionele aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat B.Z. 2003, nr. 3-89/3, 2.

⁸ Bedoeld wordt de wet van 26 maart 2003 ‘tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materieel en daaraan verbonden technologie’.

Wille, blz. 12 e.v.). Daaruit blijkt duidelijk dat de definitie van invoer, uitvoer en doorvoer werd overgenomen uit de douanewetgeving.”⁹

In de wet van 5 augustus 1991 ‘betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie’ staat ook:

“Voor de toepassing van deze wet moet worden verstaan:

a) onder invoer, uitvoer en doorvoer: de verrichtingen als zodanig beschouwd voor de toepassing van de douanewetgeving.”¹⁰

Uit wat voorafgaat volgt dat de woorden “de in-, uit- en doorvoer”, vervat in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, slaan op “het grensoverschrijdende verkeer van goederen en technologieën van en naar het grondgebied van het Koninkrijk”.¹¹

Onder voorbehoud van het beperkte onderzoek dat de afdeling Wetgeving heeft kunnen voeren gelet op de toegemeten termijn om dit advies uit te brengen, is er daarentegen geen enkel element van de algemene wet van 18 juli 1977 ‘inzake douane en accijnzen’, noch van verordening (EU) 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 ‘tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie’,¹² op grond waarvan men het louter overvliegen van het nationale grondgebied zou kunnen gelijkstellen met een “doorvoer” in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4.1. Vooreerst verbiedt artikel 2 van het ontwerp “elk gebruik van het nationale luchtruim” met het oog op louter het vervoer van wapens en/of militair materieel “vanuit België naar Israël of de Palestijnse gebieden dat de militaire capaciteit van de strijdende partijen zou versterken”.

⁹ Ontwerp van bijzondere wet ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, *Parl.St.* Kamer B.Z. 2003, nr. 51-0129/3, 6-7.

¹⁰ Zie ook artikel 13 van het Waals decreet van 21 juni 2012 ‘betreffende de invoer, uitvoer, doorvoer en overdracht van civiele wapens en van defensiegerelateerde producten’, waarin het volgende wordt gesteld:

“Definities

Voor de toepassing van deze Titel wordt verstaan onder:

1° ‘invoer, uitvoer en doorvoer’: de handelingen die als dusdanig beschouwd worden voor de toepassing van de douanewetgeving;”.

¹¹ Zie advies 61.736/2/V van 7 augustus 2017 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, teneinde de controle op tussenhandel te verbeteren’, en over het ingediende amendement nr. 1, opmerking 1.1.

¹² In dat verband bepaalt artikel 1, lid 1, eerste alinea, met als opschrift “Ontwerp en toepassingsgebied” van verordening (EU) 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 ‘tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie’ dat het “de algemene voorschriften en procedures betreffende goederen die het douanegebied van de Unie binnenkomen of verlaten” vaststelt. Daaruit volgt dat de douanewetgeving veronderstelt dat goederen een bepaald grondgebied binnenkomen of verlaten.

Dat verbod is zo opgevat dat het op een gepland luchtvervoer van wapens betrekking heeft, niet vanwege het intrinsieke gevaar voor de veiligheid van de luchtvaart, maar enkel vanwege de bestemming. Zo'n verbod betekent dus dat de bestemming van de wapens waarvan het luchtvervoer wordt verboden, moet worden beoordeeld.

Een dergelijke maatregel overschrijdt de federale bevoegdheid inzake de reglementering van de luchtvaart, die betrekking heeft op bijvoorbeeld het vaststellen van maatregelen van politie over het luchtverkeer. Immers, doordat de maatregel *de facto* een verbod instelt op de uitvoer of doorvoer van wapens naar een specifieke bestemming, regelt hij uiteindelijk de uitvoer en doorvoer van wapens.

4.2. Verschillende elementen van het aan de afdeling Wetgeving voorgelegde dossier bevestigen bovendien deze analyse.

Zo wijst de afdeling Wetgeving onder meer op de volgende elementen:

– De aanhef van het ontworpen besluit vermeldt het Wapenhandelsverdrag van 2 april 2013 en het samenwerkingsakkoord van 17 juli 2007 ‘tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot de invoer, uitvoer, en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie alsook van producten en technologieën voor dubbel gebruik’. Die teksten hebben geen betrekking op het luchtvervoer van wapens, maar op de wapenhandel, -invoer, -uitvoer en -doorvoer.

De aanhef bevat ook de volgende aanhefverwijzingen:

“Gelet op het interfederaal akkoord van 9 februari 2009 inzake het beleid rond wapenexport naar Israël en de bezette gebieden, waarbij werd overeengekomen geen exportvergunningen te verlenen voor wapens die de militaire capaciteit van de strijdende partijen zouden versterken”;

“Gelet op de beslissing van de Ministerraad van 23 mei 2025 om de Minister van Buitenlandse Zaken uit te nodigen om zo spoedig mogelijk, in het kader van het samenwerkingsakkoord van 2007 inzake wapenhandel en met eerbiediging van de respectieve bevoegdheden, een nieuwe raadpleging te organiseren tussen de federale overheid - inclusief de douane - en de gewesten, teneinde de stand van zaken op te maken inzake de uitvoer van wapens naar Israël en het bezette Palestijnse gebied, in het bijzonder wat betreft het transitverkeer via België”;

“Gelet op de interfederale vergaderingen van 23 juni en 22 juli 2025, die plaatsvonden in uitvoering van de beslissing van de Ministerraad van 23 mei 2025, vergaderingen waaruit bleek dat geen van de deelnemers de intentie had om terug te komen op het hierboven vermelde engagement van 9 februari 2009; en dat uit deze vergaderingen tevens is gebleken dat de informatie-uitwisseling tussen het federale en de gefedereerde niveaus moet worden verbeterd”;

°“Gelet op de dringende noodzaak om onmiddellijk verdere zendingen per vliegtuig van wapens en oorlogsmateriaal te voorkomen, die zouden kunnen leiden tot een schending door België van zijn internationale verplichtingen, met name het Wapenhandelsverdrag van de Verenigde Naties die het vervoer van wapens en militair materiaal verbiedt wanneer deze wapens of producten zouden worden gebruikt voor het plegen van genocide, misdaden tegen de mensheid, grove schendingen van de Conventies van Genève van 1949, aanvallen gericht tegen burgerdoelen of als zodanig beschermde burgers of andere oorlogsmisdaden omschreven in de internationale verdragen waarbij hij partij is”.

– In de brief met de adviesaanvraag staat de steller van het ontwerp het spoedeisende karakter van de aanvraag onder meer met persartikels over “envois de matériel militaire par avion depuis la Belgique à destination de l'État d'Israël” en met een beschikking van het Internationaal Gerechtshof over de “transfert d'armes à des parties à un conflit armé”;

– In die brief stelt de steller van het ontwerp ook dat het ontwerp past in een “processus interfédéral” waarin de gewestelijke regeringen hebben bevestigd “qu'ils n'entendaient pas revenir sur la décision interfédérale du 9 février 2009 [...] de ne ‘procurer aucune licence d'exportation d'armes qui renforcerait la capacité militaire des forces en présence’ qu'il s'agisse de celles des Territoires palestiniens ou de celles d'Israël”.

4.3. Die conclusie doet echter geen afbreuk aan de bevoegdheid van de federale overheid om ter regulering van het gebruik van het nationale luchtruim algemene of individuele maatregelen te nemen die zouden steunen op motieven die strikt verband houden met haar bevoegdheid inzake politie over het luchtverkeer, en niet op motieven in verband met de politieke en humanitaire situatie in Israël en in de Palestijnse gebieden.

De beoordeling van die situatie in het kader van de grensoverschrijdende handel in wapens vanuit België, is daarentegen uitsluitend een zaak van de gewesten, op grond van de bevoegdheid die hun inzake de uitvoer en doorvoer van wapens is toegekend bij artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.¹³

Die bepaling stelt uitdrukkelijk dat de bevoegdheid die aldus aan de gewesten is verleend, moet worden uitgeoefend “met naleving van de criteria vastgesteld in de Gedragscode van de Europese Unie op het stuk van de uitvoer van wapens”. Die Gedragscode is vervangen door het “Gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie”, dat bindende waarde heeft.¹⁴

Die criteria omvatten allerlei aspecten, zoals de eerbiediging van de mensenrechten en van het internationaal humanitair recht in het land van de eindafnemer, het risico van regionale instabiliteit of het nakomen van internationale verplichtingen. Dat zijn met andere woorden elementen die ten grondslag liggen aan het verbod dat bij artikel 2 van het ontwerp wordt ingevoerd en aan de overwegingen die in de aanhef staan.

¹³ Met uitzondering van wapentransport door het Belgische leger of de Belgische politie, dat niet onder het voorliggende besluit valt.

¹⁴ Zie in dat verband HvJ 27 februari 2007, nr. C-354/04, *Gestoras Pro Amnistia e.a. v. Raad*, punt 52. Zie in die zin ook advies 50.951/4 van 14 maart 2012 en advies 61.736/2/V van 7 augustus 2017.

Op de bevoegdheid van de gewesten inzake de uit- en doorvoer van wapens is voorts gewezen in de overwegingen van het samenwerkingsakkoord van 17 juli 2007,¹⁵ die het juist mogelijk willen maken dat de gewesten beschikken over de nodige informatie die door de FOD Buitenlandse Zaken wordt verzameld, zodat ze kunnen nagaan of daadwerkelijk aan de Europese criteria is voldaan.

4.4. Het feit dat die gewestbevoegdheid ontegensprekelijk verband houdt met het buitenlands beleid, betekent nog niet dat de steller van het ontwerp artikel 167, § 1, van de Grondwet, in voorkomend geval in combinatie met de wet van 27 juni 1937 ‘houdende herziening van de wet van 16 November 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart’, kan aanvoeren als rechtsgrond van artikel 2 van het ontwerp. Dat laatstgenoemde artikel heeft namelijk betrekking op de uitvoer of de doorvoer van wapens.

Zo heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 35.701/VR/V van 16 juli 2003 over het voorontwerp van bijzondere wet dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 12 augustus 2003 ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’ opgemerkt dat “[h]et beleid betreffende aangelegenheden waarvoor de overdracht van bevoegdheid bij het voorontwerp in uitzicht wordt gesteld, (...) niet los [kan] worden gezien van het voeren van het buitenlands beleid van ons land”, maar dat het “[k]rachtens geen enkele grondwetsbepaling (...) vereist [is] dat alle aspecten van de internationale betrekkingen van het land in handen van de federale autoriteiten alleen blijven.” De afdeling Wetgeving had de bijzondere wetgever dan ook verzocht “na te gaan of de ontworpen bijzondere wet eventueel ook niet dient te voorzien in een procedure om te zorgen voor een coherent buitenlands beleid van België in de aangelegenheid waarop de overdracht van bevoegdheid betrekking heeft.” Die opmerking heeft niet geleid tot de invoering van een specifieke procedure, maar wel tot een amendement waarbij de gewesten ertoe worden verplicht de criteria na te leven die in de Gedragscode van de Europese Unie op het stuk van de uitvoer van wapens worden gedefinieerd.

4.5. De steller van het ontwerp is dientengevolge niet bevoegd om artikel 2 vast te stellen.

5. Artikel 3 van het ontwerp verbiedt dat het nationale grondgebied wordt overvlogen.

Het overvliegen van het nationale grondgebied door een luchtvaartuig dat wapens of militair materieel vervoert, kan, zoals hierboven is uiteengezet, niet worden beschouwd als een handeling die verband houdt met de uitvoer of doorvoer van wapens, in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

¹⁵ “Overwegende dat de Gewesten voor de toepassing van de Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer, alsook voor een aantal internationale overeenkomsten aangaande exportcontrole, een beroep moeten kunnen doen op de informatie die door de FOD Buitenlandse Zaken wordt verzameld; Overwegende dat regels dienen te worden vastgelegd, in overeenstemming met de bevoegdheidsverdeling die werd bepaald in de bijzondere wet van 12 augustus 2003, voor de Belgische deelname aan en vertegenwoordiging bij internationale en Europese fora over de problematiek van de invoer, uitvoer en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en de daaraan verbonden technologie alsook van producten en technologieën voor dubbel gebruik, zonder afbreuk te doen aan de federale bevoegdheden inzake het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, defensie, internationale vrede en veiligheid en non-proliferatie (...)”.

Zaak is dan ook in een regeling te voorzien voor het vervoer van wapens boven het grondgebied in de zin van artikel 35 van het Verdrag 'inzake de internationale burgerlijke luchtvaart', ondertekend te Chicago op 7 december 1944.

De bevoegdheid voor die aangelegenheid is niet aan de gewesten overgedragen en is federaal gebleven.

6. Het besluit van dit alles is dat artikel 2 van het ontwerp dient te worden weggelaten.

De artikelen 4 en 5 van het ontwerp moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

7. De federale overheid en de gewesten zouden hun beleidsvoornemens met betrekking tot het gebruik van het luchtruim voor het vervoer van militair materieel vanuit België naar Israël en de Palestijnse gebieden wel op elkaar kunnen afstemmen, en eventueel formaliseren door het sluiten van een samenwerkingsakkoord, met toepassing van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dit zou hen in staat stellen een eenvormig beleid te voeren ten aanzien van zowel het overvliegen van het nationale grondgebied door die transporten met militair materieel aan boord, als het gebruik van het luchtruim voor de in-, uit- en doorvoer van dergelijk materieel.

RECHTSGROND

8. Het ontwerp ontleent rechtsgrond aan onder meer artikel 5 van de wet van 27 juni 1937. Aangezien de verplichtingen waarin de artikelen 4 en 5 van het ontwerp voorzien, mogelijk betrekking hebben op personen die geen enkele band hebben met de luchtvaart, vinden die bepalingen hun rechtsgrond in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 5 van de wet van 27 juni 1937.

Die bepalingen horen in een aanhefverwijzing te worden vermeld. De overige regelgevingen die in de aanhef worden opgegeven, kunnen in de vorm van een overweging worden vermeld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

9. Aangezien het om een besluit inzake vervoer gaat, moeten de gewestregeringen worden betrokken bij het uitwerken van het ontwerp, zoals is bepaald in artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, blijkt niet dat dit is gebeurd. Noch de wens die in het akkoord van 9 februari 2009 te kennen is gegeven, noch de interfederale vergaderingen van 23 juni en 22 juli 2025 kunnen gelijkgesteld worden met de vervulling van dat vereiste.

Men dient ervoor te zorgen dat dit vormvereiste wordt vervuld. Vervolgens moet in de aanhef vermeld worden dat dit vormvereiste vervuld is.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 5

10. Het ontwerp gebruikt de termen ‘wapens’ en ‘militair materieel’ soms naast elkaar, dan weer afzonderlijk. Zo stelt artikel 3, eerste lid, van het ontwerp een verbod in voor transport van “wapens en/of militair materieel”, terwijl de mededelingsplicht overeenkomstig artikel 4 enkel van toepassing is op het militair materieel (zoals gedefinieerd door artikel 1, 4°, van het ontwerp) en de mededelingsplicht aan de bevoegde gewestelijke administratie¹⁶ volgens artikel 5 enkel geldt voor de vergunning van het luchtvervoer van wapens.

Gevraagd naar het onderscheid tussen beide, verduidelijkte de gemachtigde:

“Aangezien de term ‘militair materieel’ verwijst naar de lijst van militaire uitrusting van de Europese Unie en deze lijst wapens omvat, is het woord ‘wapens’ in het ontwerpbesluit inderdaad overbodig en kan het dus worden geschrapt.

Enkel het militaire materieel zoals bepaald in artikel 1, 4° van het ontwerp valt onder deze bepalingen; het ontwerpbesluit heeft niet tot doel alle andere soorten wapens te viseren die niet in deze lijst zijn opgenomen.

Artikel 5 moet dus als volgt verduidelijkt worden

Art. 5. In de gevallen waarin de verboden bedoeld in de artikelen 2 en 3 niet van toepassing zijn, wordt elke [federale en/of buitenlandse] vergunning voor het luchtvervoer van militair materieel ter informatie meegedeeld door de administratie, zodra deze is verleend, aan de bevoegde regionale administratie.”

Dat voorstel kan worden gevolgd, op voorwaarde dat enerzijds het opschrift, de aanhef en de tekst van artikel 3 van het ontwerp ook in die zin worden aangepast, en dat anderzijds de verwijzing naar artikel 2 wordt weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER FACCO

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹⁶ In de Nederlandse taalversie van het ontwerp aangeduid als “de bevoegde *regionale* administratie”.