



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 79.384/4
du 15 juin 2026

sur

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

Le 13 mai 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président et Ministre du Budget, des Finances, des Relations internationales et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord sur un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part, fait à Bruxelles le 15 novembre 2021'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 juin 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juin 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

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

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

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

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

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

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

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

'Les dix-neuf annexes de la Convention de Chicago constituent les 'Normes et pratiques recommandées internationales' (articles 38, 54, 1), et 90 de la Convention de Chicago). Celles-ci n'ont pas été publiées au *Moniteur belge*. Elles sont mises à disposition par le service des publications de l'OACI et ne sont pas disponibles en langue néerlandaise.

Il convient de rappeler à cet égard que, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, à défaut d'une publication au *Moniteur belge*, ces dispositions ne sont en principe pas opposables aux particuliers ¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Note de bas de page 3 de l'avis cité : Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : Les règles édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. HAUBERT et C. DEBROUX, « L'application du droit international par le juge administratif », *A.P.T.*, 1998, p. 95). Voir toutefois l'avis n° 47.054/1 donné le 15 octobre 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 2 juillet 2010 'portant consentement au Traité portant révision du Traité instituant l'Union économique Benelux, conclu le 3 février 1958, au Protocole relatif aux privilèges et immunités de l'Union Benelux et à la Déclaration, signée à 's-Gravenhage le 17 juin 2008', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2009-2010, n° 324/1, p. 66.

³ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Voir à cet égard l'avis n° 47.092/4 donné le 23 septembre 2009 sur un avant-projet devenu la loi du 24 avril 2014 'relative à la publication de divers actes internationaux portant des prescriptions techniques en matière de navires et de navigation maritime', *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n° 53-3381/001, pp. 12 et 13.

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Donné le 15 février 2005 sur :
– un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.954/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64) ;
– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réunie Commission communautaire commune, 2004-2005, n° B-30/1, p. 25) ;
– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-05, n° A-128/1, p. 25) ;
– un avant-projet de loi 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n°3-1091/1, p. 539).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Note de bas de page 12 de l'avis cité : Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : À cet effet, on peut s'inspirer du mécanisme d'assentiment conditionnel préalable prévu dans l'avant-projet de décret de la Région flamande 'houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, siégeant en chambres réunies, a donné le 26 avril 2013, l'avis 53.059/VR/3.

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

¹³ Note de bas de page 14 de l'avis cité : Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Les règles édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. HAUBERT et C. DEBROUX, « L'application du droit international par le juge administratif », *A.P.T.*, 1998, p. 95).

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces observations valent également, *mutatis mutandis*, pour l’avant-projet de décret examiné, lequel porte assentiment au même Accord¹⁶.

À cet égard, il peut être relevé que l’article 2 de l’avant-projet, qui prévoit l’assentiment anticipé aux modifications des annexes à l’Accord qui seront décidées conformément à l’article 27, paragraphe 3, de l’Accord, satisfait à l’observation formulée au point 3.3 de l’avis 54.161/VR¹⁷.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

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

¹⁶ Ces observations ont également été formulées dans l’avis 73.639/4 donné le 3 juillet 2023 sur un avant-projet devenu projet de loi portant assentiment au même accord, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3573/001, pp. 13-20.

¹⁷ Sur ce point, voir également l’article 2, 2°, du décret de la Région flamande du 10 novembre 2022 ‘portant assentiment à l’accord entre l’Union européenne et ses États membres, d’une part, et la République d’Arménie, d’autre part, sur la création d’un espace aérien commun, fait à Bruxelles le 15 novembre 2021’, ainsi que l’article 3 du projet de loi portant assentiment au même Accord, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 3573/003, dont la portée est similaire.