

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.256/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 13 octobre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE), et à l'Annexe, faits à Bruxelles le 17 novembre 2003", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 9 et 16 novembre 2005, a donné à cette dernière date l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

I. EXAMEN DE L'ACCORD

1. L'article 16 de l'accord auquel l'avant-projet porte assentiment prévoit diverses exonérations fiscales au bénéfice des membres du personnel militaire et civil des quartiers généraux et des forces définis à l'article 1^{er} de l'accord.

Par leur généralité, ces exonérations fiscales sont de nature à affecter l'exercice des compétences fiscales des communautés et des régions. L'accord auquel il est porté assentiment doit, par conséquent, être qualifié de traité mixte au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution.

Outre le respect des procédures de conclusion prévues, en vertu de l'article 167, § 4, de la Constitution et de l'article 92*bis*, § 4*ter*, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, il doit dès lors être soumis à l'assentiment des différents législateurs concernés ⁽¹⁾.

2. Les articles 11, 12, 13, paragraphe 1, et 19, paragraphes 6 et 7, de l'accord auquel l'avant-projet porte assentiment se réfèrent à des accords ou arrangements particuliers, existants ou futurs destinés à compléter ou à modaliser la mise en oeuvre du traité.

⁽¹⁾ En ce sens, voir notamment l'avis 30.074/AG, donné le 14 février 2001 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Organisation de l'Unité Africaine, signé à Bruxelles le 9 octobre 1985 et aux Échanges de lettres entre le Royaume de Belgique et l'Organisation de l'Unité Africaine du 9 octobre 1985 et du 29 juin 1998.

La section de législation du Conseil d'État a examiné récemment la problématique des accords spécifiques à conclure dans le cadre de l'exécution d'un traité à portée plus générale. Dans son avis 38.759/2/V, donné le 28 juillet 2005 sur un avant-projet devenu le projet de loi portant assentiment à la Convention générale sur la coopération entre le Royaume de Belgique et la République démocratique populaire Lao, signée à Bruxelles le 29 mai 2002, elle a considéré :

"Assentiment anticipé aux accords spécifiques prévus
par la Convention générale

1. Aux termes de l'article 6, § 5, de la Convention générale,

«Un Accord spécifique, conclu entre les deux Parties avant le début de la phase de mise en oeuvre, formera la base juridique de chaque activité de coopération.

Il stipulera notamment, en fonction des modes de coopération sélectionnés :

- les objectifs;
- les mécanismes et le calendrier de mise en oeuvre;
- le cas échéant, les règles relatives à l'utilisation et au transfert de fonds;
- le cas échéant, les règles relatives à l'acquisition et au transfert d'équipements;
- les droits, les responsabilités et les obligations de toutes les parties concernées;
- les modalités d'établissement de rapports de supervision et de contrôle;
- les caractéristiques et les mandats des organes consultatifs mixtes locaux pour l'activité de coopération considérée.»

L'exposé des motifs joint à la demande d'avis adressée au Conseil d'État, explique que

«Pour des raisons d'efficacité, de crédibilité et de sécurité juridique, il est indiqué, comme cela fut le cas pour le "Memorandum of Understanding" avec l'Afrique du Sud, de stipuler à l'article 3 du projet de loi que les conventions spécifiques signées

- seront communiquées au Parlement après leur signature;
- sortiront leurs pleins effets à la date qui y est fixée.

.../...

Elles ne devront donc pas faire l'objet d'une approbation parlementaire séparée. Étant donné que le Parlement sera informé, il pourra faire valoir ses prérogatives.

La conclusion des conventions spécifiques est du ressort du Ministre qui a la Coopération au développement dans ses attributions.»

L'avant-projet de loi soumis au Conseil d'État ne comprend pas d'article 3, qui aurait été inspiré, comme cela vient d'être indiqué, selon les auteurs de l'avant-projet, par le précédent que constitue plus précisément la loi du 11 avril 1999 portant assentiment au Mémoire d'Accord entre le Royaume de Belgique et la République d'Afrique du Sud concernant la coopération au développement, signé à Bruxelles le 16 mars 1995, dont l'article 3 est rédigé comme suit :

«Les arrangements particuliers conclus sur la base de l'article 6 du présent Mémoire d'Accord définiront les modalités d'exécution des interventions dans les secteurs prévus par son article 3, et ce dans les limites budgétaires fixées par son article 7.

Ces arrangements particuliers seront conclus par le ministre qui a la Coopération au Développement dans ses attributions; ils seront communiqués au Parlement aussitôt signés et ils sortiront leur plein et entier effet à la date qu'ils détermineront.»

2. Il peut être admis que, dans certaines conditions, les Chambres législatives donnent leur assentiment préalable à un traité; pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, § 2, de la Constitution, il faut néanmoins que les Chambres législatives connaissent les limites dans lesquelles il est donné ⁽²⁾.

En l'espèce, l'objet des conventions spécifiques est suffisamment circonscrit dans la Convention générale.

⁽²⁾ *Note 2 de l'avis* : Voir notamment l'avis 26.355/9, donné le 2 juillet 1997, sur l'avant-projet devenu la loi du 11 avril 1999, ainsi que la jurisprudence citée (*Doc. parl.*, Sénat, session 1998-1999, 1-1168/1, pp. 13-14); l'avis 37.900/VR, donné le 25 janvier 2005, sur un avant-projet de loi portant assentiment aux amendements à l'accord relatif à l'Organisation internationale de télécommunications par satellites, "INTELSAT", adoptés à Washington le 17 novembre 2000 (*Doc. parl.*, Sénat, session 2004-2005, 3-1259/1, pp. 23-35); l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG, donné le 15 février 2005, sur un avant-projet de décret "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (37.954/AG); un avant-projet d'ordonnance "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); un avant-projet d'ordonnance "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); 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, session 2004-2005, 3-1091/1, pp. 526-546).

Toutefois, afin de permettre aux assemblées de prendre attitude quant à la teneur des conventions spécifiques, un texte analogue à celui de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1999, précitée, devrait être inséré dans le dispositif de l'avant-projet de loi ⁽³⁾, ce qui serait, au demeurant, conforme aux intentions exprimées dans l'exposé des motifs.

Le texte doit être complété en conséquence.

3. L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la compétence de déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. Elle a en effet déclaré des traités inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au Moniteur belge.

L'assentiment anticipé aux conventions spécifiques, qui découlerait de la loi en projet, n'emportera pas dérogation à l'obligation, qui résulte 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, de publier au Moniteur belge ces conventions spécifiques pour qu'elles soient opposables aux particuliers ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

En l'espèce, ni l'avant-projet examiné, ni son exposé des motifs ne précisent les modalités de conclusion des accords et arrangements particuliers précités. Ceux-ci doivent, dès lors, être considérés comme soumis aux règles ordinaires de conclusion des traités.

Si telle n'était pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il conviendrait de compléter l'exposé des motifs et le dispositif de l'avant-projet en tenant compte de l'observation précitée.

Dans la mesure où l'article 19, paragraphe 6, vise un "autre accord" qui serait un traité international auquel le législateur n'aurait pas déjà donné son assentiment, il y a lieu cependant de considérer que cet "autre accord" excéderait par sa nature même les limites dans lesquelles il est admissible qu'il puisse faire l'objet d'un assentiment préalable;

⁽³⁾ Tel était déjà le sens de l'avis 26.355/9, précité, et celui de nombreux avis subséquents (voir par exemple l'avis 37.900/VR, précité).

⁽⁴⁾ En ce sens, voir par exemple, l'avis 37.900/VR, précité, et la jurisprudence citée.

⁽⁵⁾ Avis 38.759/2/V donné le 28 juillet 2005 sur un avant-projet devenu le projet de loi portant assentiment à la Convention générale sur la coopération entre le Royaume de Belgique et la République démocratique populaire Lao, signée à Bruxelles le 29 mai 2002, *Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1366/1, p. 18.

si pareil accord devait être conclu, il sera soumis à l'assentiment parlementaire conformément au droit commun.

3.1. Selon son intitulé même, selon son considérant n° 2 et selon plusieurs dispositions de l'accord, spécialement son article 1, paragraphe 1, b et c, 2, 4 et 5, l'accord se situe dans le cadre de la mise en oeuvre de missions prévues par l'article 17, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne.

En vertu de l'article 9 de l'accord,

"[d]ans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du TUE, y compris lors d'exercices, les quartiers généraux et les forces ainsi que leur personnel visés l'article 1, avec leur matériel, sont autorisés à transiter et à être déployés temporairement sur le territoire d'un État membre, sous réserve de l'accord des autorités compétentes."

3.2. Aux termes de son paragraphe 1, l'article 17 du Traité sur l'Union européenne concerne "la politique étrangère et de sécurité commune inclu[ant] l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune [...]". Les missions dont il est question à l'article 17, paragraphe 2, sont des "missions humanitaires et d'évacuation", des "missions de maintien de la paix" et des "missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix".

3.3. Ainsi que l'explique l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, la mise en oeuvre, depuis 1999, de la politique étrangère et de sécurité commune par l'Union a conduit à la création de forces de nature militaire et de quartiers généraux.

L'exposé des motifs poursuit :

"Afin de pouvoir mettre en oeuvre les forces et les quartiers généraux sur le territoire de l'Union européenne dans le cadre des missions de Petersberg ⁽⁶⁾, un «Status of Forces Agreement» (SOFA) a dû être conclu entre les États membres de l'Union européenne."

⁽⁶⁾ Toujours selon l'exposé des motifs, ces "missions de Petersberg" sont celles inscrites à l'article 17, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne.

3.4. Les forces et les quartiers généraux dont il est question dans l'accord et qui sont définies à l'article 1, paragraphes 1, 4 et 5, seront composées de militaires dont plusieurs n'auront pas nécessairement la nationalité belge.

Compte tenu de leurs missions, compte tenu également de l'article 9 de l'accord, ces forces et ces quartiers généraux doivent être considérés comme des "troupes" au sens de l'article 185 de la Constitution. En visant la notion de "troupe", ce dernier texte renvoie en effet à tout ensemble armé, quelle qu'en soit la forme.

3.5. Ces "troupes" seront considérées comme "occupant" le territoire national, au sens objectif donné au terme "occupant" par la même disposition constitutionnelle. Elles pourront aussi être considérées comme le "traversant" au sens du même texte ⁽⁷⁾.

3.6. Il résulte donc de l'article 185 de la Constitution qu'une loi est nécessaire pour permettre la présence en Belgique des forces et des quartiers généraux envisagés par l'accord ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ La section de législation du Conseil d'État a, dans le passé déjà, interprété la notion d'occupation utilisée à l'article 185 de la Constitution en se référant plus simplement à celle de séjour (avis 15.851/2, donné le 14 mars 1984, sur la proposition de loi interprétative de la loi du 11 avril 1962 autorisant le passage et le séjour en Belgique des troupes de pays liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord, point I, B, *in fine*, *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 754/2).

⁽⁸⁾ Ainsi, l'exposé des motifs précédant le projet devenu la loi du 11 avril 1962 autorisant le passage et le séjour en Belgique des troupes des pays liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord considère que, "[l]e Parlement ayant approuvé le Traité de l'Atlantique Nord, on peut en conclure qu'il a donné implicitement l'autorisation requise par l'article 121 [devenu 185] de la Constitution pour le passage et le séjour en Belgique des troupes des pays membres de l'OTAN dans le cadre de la défense commune" (*Doc. parl.*, Chambre, 1959-1960, n° 646/1; la loi d'assentiment ici visée est celle du 2 juin 1949 portant approbation au Traité de l'Atlantique-Nord, signé à Washington, le 4 avril 1949). Le même exposé des motifs relève que la loi du 9 janvier 1953 portant approbation de la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces (il s'agit d'une Convention signée à Londres le 19 juin 1951) a permis au Parlement d'« envisag[er] le séjour en Belgique de troupes appartenant [aux] alliés [de la Belgique] de l'OTAN », sous-entendant ainsi qu'avait été rencontrée l'exigence d'une autorisation législative inscrite à l'article 121, devenu 185, de la Constitution.

La section de législation du Conseil d'État, elle aussi, a considéré que la présence d'une "armée relevant d'un État partie au Traité de l'Atlantique Nord" requerrait une autorisation en vertu de l'article 121, devenu 185, de la Constitution (avis précité 15.851/2 du 14 mars 1984, point I, B).

3.7. Dans l'avis 7.307/1, donné le 4 octobre 1960, concernant un projet de loi qui autorisait le passage et le séjour en Belgique de troupes étrangères dans les limites et conditions fixées pour chaque cas dans des accords d'exécution à conclure avec les gouvernements intéressés, l'exposé des motifs du projet précédant cette loi ayant précisé que cette qualification d'"accords d'exécution" était destinée à soutenir "qu'ils ne devront pas être soumis à l'approbation du législateur" ⁽⁹⁾, le Conseil d'État n'a émis aucune objection à cette délégation partielle au pouvoir exécutif en la matière ⁽¹⁰⁾.

Sur cette même question, la section de législation s'est exprimée comme suit dans l'avis 17.354/2 du 10 février 1987 :

"[L'article 121 [, devenu 185,] de la Constitution] se comprend de la manière suivante. Seul le législateur peut habiliter le Roi à permettre à des troupes étrangères d'occuper le territoire, de s'y déployer et d'y poursuivre des activités militaires - avec leur équipement, leur matériel et leurs armes -. Fort de l'habilitation législative initiale, le Roi prend, spécialement en accord avec les gouvernements étrangers, les mesures qu'implique la réalisation de ce plan. Au besoin, il se fondera sur cette habilitation pour passer des traités ou des accords qui permettent de concrétiser l'autorisation d'occuper le territoire national.

Les termes mêmes utilisés par la Constitution - «en vertu d'une loi» - indiquent à suffisance que l'article 121 [, devenu 185,] implique une collaboration en ce domaine de l'autorité législative - appelée à donner l'habilitation initiale - et de l'autorité exécutive - appelée à traduire dans des accords précis et adaptés aux circonstances militaires du moment, les options premières -. Il est donc inexact de

⁽⁹⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 1959-1960, n° 646/1; voir en ce sens l'avis 17.354 précité, point III; voir aussi R. Ergé, *loc. cit.*, n° 42, *in fine*, p. 385.

⁽¹⁰⁾ Voir l'avis 7.307/1 donné le 4 octobre 1960 sur l'avant-projet devenu la loi du 11 avril 1962 autorisant le passage et le séjour en Belgique des troupes de pays liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord. Ce n'est que sur la portée de cette habilitation au pouvoir exécutif, et non sur son principe, qu'une controverse est née plus tard, portant sur le point de savoir si elle comprenait le pouvoir d'accueillir en Belgique des troupes étrangères munies d'armes nucléaires (voir l'avis précité 15.851/2, donné le 14 mars 1984, spécialement en ses points II, B, III et IV; R. Ergé, "Les aspects constitutionnels de l'implantation des missiles nucléaires en Belgique", 1986, pp. 370 à 389, spéc. n°s 22 à 42, pp. 377 à 385, J. Velu, *Droit public*, Bruxelles, 1986, n° 572, p. 846; A. Alen, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, 1995, n° 753, p. 746; J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen - Apeldoorn, 1999, v° "Art. 185 G.G.W. (art. 121 G.W.)", pp. 638 à 642, spéc. n°s 8 à 12, pp. 640 à 642).

soutenir que le pouvoir législatif aurait, en l'espèce, une compétence absolue ou, à l'inverse, que le pouvoir exécutif serait de plein droit investi, selon l'article 68 [, devenu 167,] de la Constitution, d'une compétence sans partage." ⁽¹¹⁾

Il en résulte que, si le législateur peut lui-même accorder l'autorisation visée par l'article 185 de la Constitution, il peut également y habiliter le Roi ⁽¹²⁾, à la condition que, conformément aux règles régissant les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif, le cadre d'intervention de ce dernier soit suffisamment déterminé ⁽¹³⁾.

3.8. Comme on l'a vu plus haut, au n° 3.6, en note 8, dans la pratique, il a toujours été considéré qu'une loi d'assentiment à un traité impliquant la présence de troupes étrangères sur le sol national rencontrait l'exigence constitutionnelle de l'autorisation législative ⁽¹⁴⁾.

Ce n'est qu'"en vue d'éviter d'éventuelles discussions d'ordre juridique" sur le point de savoir si les assentiments donnés aux lois précitées des 2 juin 1949 et 9 janvier 1953 étaient suffisants que le législateur a cru nécessaire d'adopter le 11 avril 1962 une loi qui, selon son intitulé,

"... autoris[e] le passage et le séjour en Belgique des troupes des pays liés à la Belgique par le Traité de l'Atlantique Nord" ⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Avis 17.354/2, donné le 10 février 1987, sur une proposition de loi interdisant la production et le stockage d'armes chimiques sur le territoire belge, leur utilisation par l'armée belge, ainsi que leur transport sur le territoire belge, *Doc. parl.*, Chambre, 1986/1987, n° 498/2, point III; J. Velaers, *op. cit.*, not. n°s 1, 2 et 8, pp. 638 et 640.

⁽¹²⁾ J. Velaers, *op. cit.*, spéc. n° 1, p. 638.

⁽¹³⁾ R. Ergec, *loc. cit.*, spéc. n° 21, p. 277.

⁽¹⁴⁾ En ce sens, aussi : R. Ergec, *loc. cit.*, n° 23, p. 377; J. Velaers, *op. cit.*, n° 1, p. 638.

⁽¹⁵⁾ En ce sens, voir l'exposé des motifs de cette loi ainsi que les déclarations faites au cours des travaux parlementaires, notamment par les rapporteurs de commission à la Chambre et au Sénat et par le Ministre des Affaires étrangères (pour une citation de ces passages et leur référence, cons. l'avis précité 15.851/2, donné le 14 mars 1984, point II, A). Sur ces questions, cons. J. Velu, *op. cit.*, n° 571, pp. 844 et 845; R. Ergec, *loc. cit.*, n° 26, p. 378; J. Velaers, *op. cit.*, spéc. n° 7, p. 639.

La section de législation du Conseil d'État a également admis dans le passé qu'une loi d'assentiment satisfaisait au prescrit de l'article 185 de la Constitution puisqu'elle a considéré, en ce qui concerne la présence en Belgique de troupes d'États membres de l'OTAN, que,

"... [c]ompte tenu de l'objet de la Convention, qu'elle approuve, la loi [précitée] du 9 janvier 1953 a donné l'autorisation requise par l'article 121 [devenu 185] de la Constitution pour qu'une armée relevant d'un État partie au Traité de l'Atlantique Nord, soit admise à séjourner ou à traverser avec ses armes le territoire belge" ⁽¹⁶⁾.

3.9. En conséquence, la loi d'assentiment en projet rencontre en principe l'exigence d'une autorisation législative prévue par l'article 185 de la Constitution.

3.10. Une difficulté surgit toutefois à la lecture de l'article 9 de l'accord, qui dispose :

"Dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du TUE, y compris lors d'exercices, les quartiers généraux et les forces ainsi que leur personnel visé à l'article 1, avec leur matériel, sont autorisés à transiter et à être déployés temporairement sur le territoire d'un État membre, sous réserve de l'accord des autorités compétentes de celui-ci."

Dès lors qu'il exige "l'accord des autorités compétentes" pour les opérations qu'il vise, ces autorités doivent être celles que désigne l'ordre constitutionnel belge en la matière. Comme les opérations concernées impliquent l'occupation ou la traversée du territoire national, il résulte de l'article 185 de la Constitution que c'est en vertu de la loi que cette autorisation doit être donnée.

3.11. Il est vrai qu'en principe, comme il a été exposé plus haut, sous le n° 3.7, le Roi peut recevoir du législateur le pouvoir d'accorder l'autorisation visée.

Toutefois, de manière générale, si une habilitation faite au pouvoir exécutif peut figurer dans une loi ordinaire, elle ne peut résulter d'une disposition figurant dans un

⁽¹⁶⁾ Avis précité 15.851/2, donné le 14 mars 1984, point I, B, *in fine*; dans le même sens : J. Velu, *Droit public*, Bruxelles, 1986, n° 571, p. 844.

traité international, même si celui-ci a fait l'objet d'une loi d'assentiment ⁽¹⁷⁾, dont il faut rappeler le caractère purement formel et d'acte de haute tutelle sur le pouvoir exécutif, sans autre portée législative ⁽¹⁸⁾.

En conséquence, l'autorisation requise par l'article 185 de la Constitution pour les opérations prévues par l'article 9 de l'accord ou l'habilitation faite au Roi de la conférer devra figurer dans une disposition législative séparée, c'est-à-dire soit dans une disposition nouvelle de la loi en projet soit dans une loi séparée.

3.12. Si cette disposition législative devait être conçue comme habilitant le Roi à autoriser l'occupation ou la traversée des militaires étrangers prévues par l'accord, il serait satisfait à la condition de pareille habilitation selon laquelle celle-ci devrait être suffisamment encadrée par le législateur ⁽¹⁹⁾. Les lignes directrices dans lesquelles ce pouvoir d'exécution pourrait être mis en oeuvre résulteraient en effet de la disposition législative qui serait adoptée, combinée avec la loi d'assentiment en projet et avec l'accord lui-même, ce dernier devant être lu conjointement avec le titre V du Traité sur l'Union européenne.

3.13. En conclusion, pour ce qui concerne l'avant-projet à l'examen, il résulte de ce qui précède que :

- compte tenu de son objet, l'accord auquel il est demandé de donner l'assentiment implique la possibilité d'une occupation ou d'une traversée de troupes étrangères sur le territoire national au sens de l'article 185 de la Constitution;

⁽¹⁷⁾ Avis 23.320/9 et 23.321/9 donné le 19 octobre 1994, sur un projet d'arrêté royal relatif à la protection des matières nucléaires durant leur utilisation, leur entreposage et au cours de leur transport et un projet d'arrêté ministériel déterminant les mesures de sécurité particulières appelées à compléter les systèmes mis en place pour assurer la protection des matières nucléaires durant leur utilisation, leur entreposage et au cours de leur transport; J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, 1980, n^{os} 385 à 387, pp. 494 à 498;

⁽¹⁸⁾ Cass., 27 mai 1971, et les conclusions de W.J. Ganshof Van der Meersch, Procureur général, *J.T.*, 1971, pp. 460 à 474, spéc. pp. 463, 464 et 473; *R.W.*, 1971-1972, col. 431.

⁽¹⁹⁾ Voir le n^o 3.7, *in fine*, plus haut.

- pour le principe de cette occupation ou de cette traversée, la loi d'assentiment à l'accord rencontrerait l'exigence d'une autorisation législative prévue par cette dernière disposition constitutionnelle;
- toutefois, pour ce qui concerne les opérations prévues par l'article 9 de l'accord, une disposition législative particulière doit être adoptée, comprenant soit l'autorisation requise par l'article 185 de la Constitution soit une habilitation donnée au Roi de la conférer.

3.14. Ceci étant, si l'autorisation législative expresse prévue par l'article 185 de la Constitution ou l'habilitation expresse faite au Roi de la conférer n'est requise que pour les opérations prévues par l'article 9 de l'accord, rien n'empêche en principe qu'une pareille autorisation porte par une disposition législative expresse sur l'accord dans son ensemble.

En ce cas, compte tenu de ce que la loi d'assentiment en projet contient déjà une autorisation en soi sur le principe de la présence et de la traversée des forces et des quartiers généraux visés par l'accord et que, sur ce point, une autre disposition législative ne devrait avoir qu'un caractère confirmatif, il serait incohérent que, toujours sur ce point, cette disposition se limite à une habilitation donnée au Roi de conférer l'autorisation, laquelle serait en effet alors en retrait par rapport à la loi d'assentiment elle-même. Seule une autorisation pure et simple contenue dans la loi serait admissible au regard de l'engagement international contenu dans l'accord. Par son caractère confirmatif de la loi d'assentiment, pareille autorisation serait toutefois inutile.

Dans ces conditions, il est préférable de se limiter d'une part à l'assentiment à l'accord, conformément au projet, et d'autre part à l'adoption d'une disposition limitée aux opérations prévues à l'article 9 de l'accord et qui serait rédigée comme suit ⁽²⁰⁾ :

"Les troupes des États liés à la Belgique par l'Accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de

⁽²⁰⁾ La rédaction proposée part de l'hypothèse que la disposition prévoit une habilitation au Roi d'autoriser le stationnement et la traversée des troupes.

l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres de l'Union européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE), signé à Bruxelles, le 17 novembre 2003, peuvent, dans les cas mentionnés à l'article 9 de cet Accord, traverser le territoire national ou y être stationnées dans les limites et les conditions fixées pour chaque cas dans des accords d'exécution à conclure avec les gouvernements intéressés" ⁽²¹⁾.

4. L'article 19, paragraphe 8, de l'accord auquel l'avant-projet examiné porte assentiment dispose :

"8. Les dispositions du présent accord peuvent être modifiées si les représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil, en conviennent par écrit à l'unanimité."

Une telle clause ne peut, eu égard à son caractère particulièrement large, être considérée comme valant assentiment anticipé aux futures modifications qui seraient apportées à l'accord selon cette procédure.

En effet, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis 37.954-37.970-37.977-37978/AG, donné le 15 février 2005 sur un avant-projet de décret, deux avant-projets d'ordonnances et un avant-projet de loi portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, fait à Rome le 29 octobre 2004 :

"Tant la Cour de cassation ⁽²²⁾ que la section de législation du Conseil d'État ⁽²³⁾ 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

⁽²¹⁾ Ce texte proposé est inspiré de l'article unique de la loi précitée du 11 avril 1962.

⁽²²⁾ *Note 35 de l'avis* : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

⁽²³⁾ *Note 36 de l'avis* : Voir notamment C.E., section de législation, avis 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); avis 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm, le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); avis 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

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 ⁽²⁴⁾ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements."

L'article 19, paragraphe 8 auquel l'avant-projet examiné porte assentiment ne remplit aucune de ces deux conditions.

En conséquence, les conventions visées à l'article 19, paragraphe 8, de l'accord devront être considérées comme des traités soumis à l'assentiment parlementaire conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution.

II. EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI D'ASSENTIMENT

1. L'annexe à l'accord est constituée de déclarations.

2. La première émane des États membres de l'Union européenne et est rédigée comme suit :

"Après la signature du présent accord, les États membres mettront tout en oeuvre pour se conformer dans les meilleurs délais à leurs propres règles constitutionnelles afin de permettre l'entrée en vigueur rapide de l'accord."

Pareille déclaration se limite à recueillir l'engagement des autorités ayant signé l'accord à accélérer les procédures requises en vue de son entrée en vigueur; elle ne comprend aucune règle matérielle de nature à devoir être soumise à l'assentiment parlementaire requis par l'article 167, § 2, de la Constitution. Elle n'aurait d'ailleurs aucun objet en ce qui concerne la loi d'assentiment qui, une fois adoptée, ne pourrait plus être en mesure d'influer sur l'engagement mentionné en ce qui concerne la procédure parlementaire. En tant qu'elle vise les procédures relevant du pouvoir exécutif, soit principalement celles qui concernent la publication au *Moniteur belge* et la ratification, le seul engagement pris par le représentant du Roi suffit à son effectivité sans que l'assentiment parlementaire y ajoute une valeur juridique quelconque. En toute hypothèse,

⁽²⁴⁾ Note 37 de l'avis : Voir notamment les avis cités à la note précédente.

un accord international n'entre en principe en vigueur qu'après l'accomplissement des formalités de ratification et il en résulte qu'à ce moment de la procédure l'engagement à faire entrer le texte en vigueur rapidement n'aurait plus d'objet.

3. Les quatre autres déclarations émanent unilatéralement d' États membres de l'Union européenne. Sans caractère conventionnel, elles n'ont pas la qualité de traité au sens de l'article 167, § 2, de la Constitution et ne doivent donc pas être soumises à l'assentiment parlementaire prévu par cette disposition.

4. Il résulte de ce qui précède que l'assentiment doit être limité à l'accord et non à son annexe.

L'intitulé et l'article 2 du projet seront revus en conséquence.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	M. FAUCONIER,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. FAUCONIER

M.-L. WILLOT-THOMAS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.256/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 13 oktober 2005 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Akkoord tussen de Lidstaten van de Europese Unie betreffende de status van de militairen en leden van het burgerpersoneel die bij de instellingen van de Europese Unie gedetacheerd zijn, van de hoofdkwartieren en de strijdkrachten die ter beschikking van de Europese Unie kunnen worden gesteld in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de opdrachten bedoeld in artikel 17, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en van de militairen en leden van het burgerpersoneel van de Lidstaten die aan de Europese Unie beschikbaar zijn gesteld om in dit kader op te treden (EU-SOFA), en met de Bijlage, gedaan te Brussel op 17 november 2003", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 9 en 16 november 2005, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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.

I. ONDERZOEK VAN HET AKKOORD

1. Artikel 16 van het akkoord waarmee door middel van het voorontwerp wordt ingestemd, voorziet in verscheidene belastingvrijstellingen ten gunste van militairen en leden van het burgerpersoneel van de hoofdkwartieren en de strijdkrachten bepaald in artikel 1 van het akkoord.

Door de algemeenheid ervan zijn die belastingvrijstellingen van dien aard dat ze de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten kunnen beïnvloeden. Het akkoord waarmee instemming wordt betuigd, dient bijgevolg te worden bestempeld als een gemengd verdrag in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet.

Naast het volgen van de procedures voor het sluiten van zulke verdragen waarin het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen voorziet krachtens artikel 167, § 4, van de Grondwet en artikel 92*bis*, § 4*ter*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is

.../...

bijgevolg vereist dat aan de onderscheiden betrokken wetgevers gevraagd wordt met het akkoord hun instemming te betuigen ⁽¹⁾.

2. In de artikelen 11, 12, 13, lid 1, en 19, leden 6 en 7, van het akkoord waarmee door middel van het voorontwerp wordt ingestemd, wordt verwezen naar bestaande of toekomstige specifieke akkoorden of regelingen, die dienen om het verdrag aan te vullen of om voor de uitvoering ervan nadere regels te bepalen.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft onlangs een onderzoek gewijd aan de problematiek van de specifieke akkoorden die gesloten moeten worden in het kader van de uitvoering van een verdrag met een meer algemene draagwijdte. In advies 38.759/2/V, dat de afdeling Wetgeving op 28 juli 2005 heeft gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het wetsontwerp houdende instemming met de Algemene Samenwerkingsovereenkomst tussen het Koninkrijk België en de Democratische Volksrepubliek Laos, ondertekend te Brussel op 29 mei 2002, heeft ze het volgende gesteld :

"Voorafgaande instemming met de specifieke akkoorden bepaald in de Algemene Overeenkomst

1. Artikel 6,§ 5, van de Algemene Overeenkomst luidt als volgt :

«Een voor de aanvraag van de uitvoeringsfase tussen de Partijen gesloten specifieke Overeenkomst vormt de wettelijk(e) basis van elke samenwerkingsactiviteit.

⁽¹⁾ Zie, in die zin, inzonderheid advies 30.074/AV, dat op 14 februari 2001 is gegeven over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid, ondertekend te Brussel op 9 oktober 1985 en met de Uitwisselingen van brieven tussen het Koninkrijk België en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid van 9 oktober 1985 en van 29 juni 1998.

Naar gelang van de samenwerkingsmiddelen waartoe besloten werd, zal bedoelde Overeenkomst nadere toelichtingen verstrekken omtrent :

- doelstellingen;
- de mechanismen en de kalender met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de doelstellingen;
- in voorkomend geval, de voorschriften betreffende het gebruik en de overdracht van middelen;
- in voorkomend geval, de voorschriften betreffende de aanschaf en overdracht van uitrusting;
- de rechten, verantwoordelijkheden en verplichtingen van alle betrokken partijen;
- de modaliteiten inzake rapportage, monitoring en het uitvoeren van controle;
- de eigenschappen en opdracht van de lokale gemengde adviesorganen voor die bepaalde samenwerkingsactiviteit.»

In de memorie van toelichting gevoegd bij de aan de Raad van State gerichte adviesaanvraag staat te lezen :

«Om redenen van doeltreffendheid, geloofwaardigheid en juridische zekerheid is het nuttig, zoals gebeurd is bij de goedkeuring van het "Memorandum of Understanding" met Zuid-Afrika, in artikel 3 van het ontwerp van wet te stellen dat de getekende Bijzondere Overeenkomsten

- na hun ondertekening aan het Parlement zullen medegedeeld worden;
- volkomen gevolg zullen hebben op de datum die zij zullen bepalen.

Zij zullen dus geen afzonderlijk voorwerp uitmaken van een parlementaire goedkeuring. Aangezien het Parlement zal ingelicht zijn, zal het zijn bevoegdheden kunnen laten gelden.

Het afsluiten van die Bijzondere Overeenkomsten is toevertrouwd aan de Minister die de Internationale Samenwerking onder zijn bevoegdheid heeft.»

Het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van wet bevat geen artikel 3 dat, zoals hierboven is aangegeven, volgens de stellers van het voorontwerp zou zijn ingegeven door het precedent dat bepaaldelijk wordt gevormd door de wet van 11 april 1999 houdende instemming met het Memorandum van Overeenkomst over de ontwikkelingssamenwerking tussen het Koninkrijk België en de Republiek Zuid-Afrika, ondertekend te Brussel op 16 maart 1995, waarvan artikel 3 als volgt luidt :

«De bijzondere vergelijken gesloten op basis van artikel 6 van dit Memorandum zullen de uitvoeringsmodaliteiten bepalen van de interventies voorzien door zijn artikel 3, en dit binnen de budgettaire beperkingen bepaald door zijn artikel 7.

Deze bijzondere vergelijken zullen gesloten worden door de minister die de Ontwikkelingssamenwerking onder zijn bevoegdheden heeft; zij zullen medegedeeld worden aan het Parlement meteen na hun ondertekening en zij zullen volkomen gevolg hebben op de datum die zij zullen bepalen.»

2. Er kan worden aanvaard dat de wetgevende kamers onder sommige voorwaarden voorafgaandelijk instemmen met een verdrag; wil een zodanige voorafgaande instemming bestaanbaar zijn met artikel 167, § 2, van de Grondwet, dan moeten de wetgevende kamers nochtans de grenzen kennen waarbinnen die instemming wordt verleend ⁽²⁾.

In het onderhavige geval is de strekking van de specifieke overeenkomsten voldoende afgebakend in de Algemene Overeenkomst.

Teneinde de vergaderingen in staat te stellen een standpunt in te nemen ter zake van de inhoud van de specifieke overeenkomsten, moet evenwel een tekst analoog met die van artikel 3, tweede lid, van de voornoemde wet van 11 april 1999

⁽²⁾ Voetnoot 2 van het advies : Zie inzonderheid advies 26.355/9, op 2 juli 1997 verstrekt over het voorontwerp dat de wet van 11 april 1999 is geworden, alsmede de geciteerde jurisprudentie (*Gedr. Stuk* Senaat, zitting 1998-1999, 1-1168/1, blz. 13-14); advies 37.900/VR, op 25 januari 2005 verstrekt over een voorontwerp van wet houdende instemming met de wijzigingen aan de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Satellietcommunicatie "INTELSAT", aangenomen te Washington op 17 november 2000 (*Gedr. Stuk* Senaat, zitting 2004-2005, 3-1259/1, blz. 23-35); advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV, op 15 februari 2005 verstrekt over een voorontwerp van decreet "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); een voorontwerp van ordonnantie "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); een voorontwerp van ordonnantie "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); 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) (*Gedr. Stuk* Senaat, zitting 2004-2005, 3-1091/1, blz. 526-546).

worden ingevoegd in het dispositief van het voorontwerp van wet ⁽³⁾, wat overigens conform het voornemen geuit in de memorie van toelichting zou zijn.

De tekst moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

3. Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vorm te bepalen waarin wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt willen ze verbindend zijn. Volgens het Hof van Cassatie is die grondwetsbepaling naar analogie toepasselijk op internationale akten. Het Hof heeft immers beschikt dat bepaalde verdragen niet aan particulieren konden worden tegengeworpen zolang ze niet integraal in het Belgisch Staatsblad waren bekendgemaakt.

De voorafgaande instemming met specifieke overeenkomsten die zou voortvloeien uit de ontworpen wet levert geen afwijking op van de verplichting die volgt 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, te weten dat die specifieke overeenkomsten in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt willen ze aan particulieren kunnen worden tegengeworpen ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

In casu worden noch in het onderzochte voorontwerp, noch in de memorie van toelichting ervan de nadere regels aangegeven voor het sluiten van de voornoemde specifieke akkoorden en regelingen. Bijgevolg dient ervan uit te worden gegaan dat voor die specifieke akkoorden en regelingen de gewone regels voor het sluiten van verdragen gelden.

Als zulks niet de bedoeling van de steller van het voorontwerp is, moeten de memorie van toelichting en het dispositief van het voorontwerp worden aangevuld, rekening houdend met de voormelde opmerking.

⁽³⁾ Dit was reeds de teneur van het voornoemde advies 26.355/9 en van tal van latere adviezen (zie bijvoorbeeld het voornoemde advies 37.900/VR).

⁽⁴⁾ Zie in die zin bijvoorbeeld het voornoemde advies 37.900/VR en de geciteerde jurisprudentie.

⁽⁵⁾ Advies 38.759/2/V, dat op 28 juli 2005 is gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het wetsontwerp houdende instemming met de Algemene Samenwerkingsovereenkomst tussen het Koninkrijk België en de Democratische Volksrepubliek Laos, ondertekend te Brussel op 29 mei 2002, *Gedr. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 3-1366/1, blz. 18.

In zoverre in artikel 19, lid 6, verwezen wordt naar een "ander akkoord", dat een internationaal verdrag zou zijn waarmee de wetgever zijn instemming nog niet zou hebben betuigd, dient er evenwel van uit te worden gegaan dat dit "andere akkoord" alleen al door de aard ervan verder zou reiken dan de grenzen waarbinnen aanvaard kan worden dat daarmee voorafgaandelijk wordt ingestemd; als zulk een akkoord gesloten wordt, dient het overeenkomstig het gemene recht ter goedkeuring aan het parlement te worden voorgelegd.

3.1. Het akkoord ligt volgens het opschrift zelf ervan, volgens zijn aanhefverwijzing nr. 2 en volgens verscheidene bepalingen ervan, inzonderheid artikel 1, lid 1, b en c, 2, 4 en 5, in de sfeer van de uitvoering van opdrachten in de zin van artikel 17, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Artikel 9 van het akkoord luidt als volgt :

"In het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de in artikel 17, lid 2, VEU, bedoelde opdrachten, waaronder oefeningen, mogen de hoofdkwartieren en de strijdkrachten, alsmede het in artikel 1 genoemde personeel daarvan en hun uitrusting, over het grondgebied van een lidstaat reizen, respectievelijk worden vervoerd, en daar tijdelijk worden ingezet, mits de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat daarmee instemmen."

3.2. Naar luid van lid 1 ervan heeft artikel 17 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betrekking op "het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (dat) alle aangelegenheden (omvat) die betrekking hebben op de veiligheid van de Unie, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid (...)". De opdrachten waarvan sprake is in artikel 17, lid 2, zijn "humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingsopdrachten en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van vrede".

3.3. Zoals uitgelegd wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet, heeft de uitwerking, sedert 1999, van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid door de Unie, geleid tot de oprichting van strijdkrachten van militaire aard en van hoofdkwartieren.

In de memorie van toelichting wordt voorts het volgende aangegeven :

"Opdat de strijdkrachten en hoofdkwartieren ingezet kunnen worden op het territorium van de Europese Unie om operaties uit te voeren in het kader van de Petersbergtaken ⁽⁶⁾, diende een «Status of Forces Agreement» (SOFA) afgesloten te worden tussen de lidstaten van de EU."

3.4. De strijdkrachten en hoofdkwartieren waarvan sprake in het akkoord en die gedefinieerd worden in artikel 1, leden 1, 4 en 5, zullen bestaan uit militairen van wie verschillende niet noodzakelijkerwijs de Belgische nationaliteit zullen hebben.

Gelet op hun opdrachten en mede gelet op artikel 9 van het akkoord, moeten die strijdkrachten en hoofdkwartieren beschouwd worden als "troepen" in de zin van artikel 185 van de Grondwet. Door te werken met het begrip "troepen" wordt in die tekst immers elke gewapende groep bedoeld, ongeacht de vorm daarvan.

3.5. Die "troepen" zullen worden geacht het nationale grondgebied te "bezetten", in de objectieve betekenis die door dezelfde grondwetsbepaling gegeven wordt aan de term "bezetten". Zij kunnen ook worden geacht "er doorheen te trekken", in de zin van dezelfde tekst ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Nog steeds volgens de memorie van toelichting zijn de "Petersbergtaken" de opdrachten ingeschreven in artikel 17, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽⁷⁾ De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft reeds in het verleden het in artikel 185 van de Grondwet gebruikte begrip "bezetten" geïnterpreteerd door eenvoudigweg te verwijzen naar het begrip "verblijf" (advies 15.851/2, gegeven op 14 maart 1984, over een voorstel van wet strekkende tot de interpretatie van de wet van 11 april 1962 die de doortocht en het verblijf in België toelaat van de troepen van de met België door het Noord-Atlantisch Verdrag verbonden landen, punt I, B, in fine, *Gedr. St.*, Kamer, 1983-1984, nr. 754/2).

3.6. Uit artikel 185 van de Grondwet blijkt dus dat een wet noodzakelijk is om de aanwezigheid in België toe te staan van de in het akkoord in uitzicht gestelde strijdkrachten en hoofdkwartieren ⁽⁸⁾.

3.7. In advies 7.307/1, gegeven op 4 oktober 1960, betreffende een ontwerp van wet dat de doortocht en het verblijf in België toestond van buitenlandse troepen binnen de grenzen en onder de voorwaarden voor elk geval vastgesteld in met de betrokken Regeringen te sluiten uitvoeringsakkoorden, doordat in de memorie van toelichting bij dat wetsontwerp gesteld werd dat de benaming "uitvoeringsakkoorden" bedoeld was om te onderstrepen "dat zij niet zullen moeten onderworpen worden aan de

⁽⁸⁾ Aldus wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 11 april 1962 die de doortocht en het verblijf in België toelaat van de troepen van de met België door het Noord-Atlantisch Verdrag verbonden landen, gesteld dat "men mag besluiten dat het Parlement, door het ondertekenen van het Noord-Atlantisch Verdrag, stilzwijgend de door het artikel 121 (dat artikel 185 geworden is) van de Grondwet vereiste toestemming heeft gegeven voor de doortocht en het verblijf in België van de troepen der landen, leden van de NAVO, in het kader der gemeenschappelijke verdediging" (*Gedr. St.*, Kamer, 1959-1960, nr. 646/1; de hier bedoelde instemmingswet is die van 2 juni 1949 houdende goedkeuring van het Noord-Atlantisch Verdrag, ondertekend op 4 april 1949 te Washington). In dezelfde memorie van toelichting wordt gesteld dat naar aanleiding van de wet van 9 januari 1953 houdende goedkeuring van de Overeenkomst tussen de bij het Noord-Atlantisch Verdrag aangesloten Staten, betreffende de rechtspositie van hun krijgsmachten (het betreft een Overeenkomst ondertekend te Londen op 19 juni 1951) «het Parlement ook reeds het verblijf in België van troepen die behoren tot (de Belgische) bondgenoten van de NAVO onder ogen (heeft) genomen», waarmee men liet doorschemeren dat aldus voldaan is aan het vereiste van een wettelijke machtiging waarin voorzien wordt door artikel 121 van de Grondwet, dat artikel 185 geworden is.

Ook de Afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft geoordeeld dat alvorens de aanwezigheid van "een leger dat ressorteert onder een Staat die bij het Noord-Atlantisch Verdrag is aangesloten" toegestaan kan worden, een toestemming vereist is overeenkomstig artikel 121 van de Grondwet (dat artikel 185 geworden is) (voornoemd advies 15.851/2 van 14 maart 1984, punt I, B).

.../...

goedkeuring van de wetgever" ⁽⁹⁾, heeft de Raad van State geen enkel bezwaar gemaakt tegen deze gedeeltelijke overdracht van bevoegdheid terzake aan de uitvoerende macht ⁽¹⁰⁾.

In verband met dezelfde aangelegenheid heeft de afdeling Wetgeving het volgende gesteld in advies 17.354/2 van 10 februari 1987:

"[Artikel 121 [,dat artikel 185 geworden is,] van de Grondwet] wordt als volgt verstaan. Alleen de wetgever kan de Koning machtigen om vreemde troepen de toestemming te geven om het grondgebied te bezetten, er zich op te stellen en er militaire activiteiten te ontplooien met hun uitrusting, hun materieel en hun wapens. Sterk staande met de oorspronkelijk door de wetgever verleende machtiging neemt de Koning dan, voornamelijk in overleg met de buitenlandse regeringen, de maatregelen welke de uitvoering van dat plan impliceert. Zo nodig baseert Hij zich op die machtiging voor het sluiten van de verdragen en akkoorden, waardoor aan de toestemming om 's Lands grondgebied te bezetten een concrete vorm kan worden gegeven.

Uit de door de Grondwet gebezigde bewoordingen «krachtens een wet», blijkt voldoende dat artikel 121 op dat gebied een samenwerking impliceert tussen de wetgevende overheid - waarvan de oorspronkelijke machtiging moet uitgaan - en de uitvoerende overheid - die de basiskeuze moet verwoorden in duidelijke akkoorden die aangepast zijn aan de militaire omstandigheden van het ogenblik. Het is dus onjuist te stellen dat de wetgevende macht in dit geval over een onbeperkte bevoegdheid zou beschikken of dat, omgekeerd, de uitvoerende macht, volgens

⁽⁹⁾ *Gedr. St.*, Kamer, 1959-1960, nr. 646/1; zie in die zin het voornoemde advies 17.354, punt III; zie ook R. Ergéc, *loc. cit.*, nr. 42, *in fine*, blz. 385.

⁽¹⁰⁾ Zie advies 7.307/1, gegeven op 4 oktober 1960 over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de wet van 11 april 1962 die de doortocht en het verblijf in België toelaat van de troepen van de met België door het Noord-Atlantisch Verdrag verbonden landen. Later is een controverse ontstaan over de draagwijdte van deze bevoegdmaking van de uitvoerende macht, en niet over het beginsel ervan, waarbij het de vraag was of daarin de bevoegdheid begrepen was om in België buitenlandse troepen toe te laten die over kernwapens beschikten (zie het voornoemde advies 15.851/2, gegeven op 14 maart 1984, inzonderheid de punten II, B, III en IV ervan; R. Ergéc, "Les aspects constitutionnels de l'implantation des missiles nucléaires en Belgique", 1986, blz. 370 tot 389, inzonderheid nrs. 22 tot 42, blz. 377 tot 385, J. Velu, *Droit public*, Brussel, 1986, nr. 572, blz. 846; A. Alen, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Deurne, 1995, nr. 753, blz. 746; J. Velaers, *De Grondwet en de Raad van State*, Antwerpen-Apeldoorn, 1999, v° "Art. 185 G.G.W. (art. 121 G.W.)", blz. 638 tot 642, inzonderheid de nummers 8 tot 12, blz. 640 tot 642).

artikel 68 van de Grondwet, van rechtswege met een onverdeelde bevoegdheid zou bekleed zijn ⁽¹¹⁾."

Daaruit volgt dat als de wetgever zelf de machtiging kan verlenen bedoeld in artikel 185 van de Grondwet, hij eveneens de Koning daarvoor bevoegd kan verklaren ⁽¹²⁾, op voorwaarde dat overeenkomstig de regels betreffende de verhoudingen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, het kader waarbinnen laatstgenoemde kan optreden voldoende is bepaald ⁽¹³⁾.

3.8. Zoals eerder al is gesteld onder punt 3.6., voetnoot 8, is in de praktijk altijd geoordeeld dat een wet houdende instemming met een verdrag dat voorziet in de aanwezigheid van buitenlandse troepen op het nationale grondgebied, voldoet aan de grondwettelijke voorwaarde van een wettelijke machtiging ⁽¹⁴⁾.

Het is enkel "met het oog op het vermijden van mogelijke betwistingen van juridische aard" met betrekking tot de vraag of de instemmingen met de voornoemde wetten van 2 juni 1949 en 9 januari 1953 volstonden, dat de wetgever het noodzakelijk heeft geacht om op 11 april 1962 een wet goed te keuren die, volgens het opschrift ervan,

"... de doortocht en het verblijf in België toelaat van de troepen van de met België door het Noord-Atlantisch Verdrag verbonden landen" ⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Advies 17.354/2, gegeven op 10 februari 1987, over een voorstel van wet tot het verbieden van de produktie en het opslaan van chemische wapens op Belgisch grondgebied, van het gebruik ervan door de Belgische Krijgsmacht, alsmede van het transport ervan over Belgisch grondgebied, Gedr. St. Kamer, 1986/1987, nr. 498/2, punt III; J. Velaers, *op. cit.*, inzonderheid nrs. 1, 2 en 8, blz. 638 en 640.

⁽¹²⁾ J. Velaers, *op. cit.*, inzonderheid nr. 1, blz. 638.

⁽¹³⁾ R. Ergec, *loc. cit.*, inzonderheid, nr. 21, blz. 277.

⁽¹⁴⁾ Zie in dat verband ook : R. Ergec, *loc. cit.*, nr. 23, blz. 377; J. Velaers, *op. cit.*, nr. 1, blz. 638.

⁽¹⁵⁾ Zie in dat verband de memorie van toelichting bij die wet, alsook de verklaringen die gedaan zijn in de loop van de parlementaire voorbereiding, inzonderheid door de rapporteurs van de commissies van de Kamer en de Senaat en door de Minister van Buitenlandse Zaken (voor een citaat van de passages en de vindplaats ervan, zie het voornoemde advies 15.851/2, gegeven op 14 maart 1984, punt II, A). In verband met die vraagstukken, zie J. Velu, *op. cit.*, nr. 571, blz. 844 en 845; R. Ergec, *loc. cit.*, nr. 26, blz. 378; J. Velaers, *op. cit.*, inzonderheid nr. 7, blz. 639.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft ook in het verleden geoordeeld dat een instemmingswet voldoet aan het bepaalde in artikel 185 van de Grondwet, aangezien zij met betrekking tot de aanwezigheid in België van troepen van NAVO-lidstaten gesteld heeft :

"... De [voornoemde] wet van 9 januari 1953 heeft, gelet op het doel van de Overeenkomst die zij goedkeurt, de toestemming verleend die krachtens artikel 121 [thans 185] van de Grondwet vereist is opdat een leger dat ressorteert onder een Staat die bij het Noord-Atlantisch Verdrag is aangesloten, met zijn wapens op het Belgisch grondgebied mag verblijven of er doorheen trekken" ⁽¹⁶⁾.

3.9. De ontworpen instemmingswet voldoet bijgevolg in principe aan het vereiste van een wettelijke machtiging gesteld in artikel 185 van de Grondwet.

3.10. Er rijst evenwel een moeilijkheid bij het lezen van artikel 9 van het akkoord, dat bepaald :

"In het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de in artikel 17, lid 2, VEU, bedoelde opdrachten, waaronder oefeningen, mogen de hoofdkwartieren en de strijdkrachten, alsmede het in artikel 1 genoemde personeel daarvan en hun uitrusting, over het grondgebied van een lidstaat reizen, respectievelijk worden vervoerd, en daar tijdelijk worden ingezet, mits de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat daarmee instemmen."

Vermits het artikel de instemming van de bevoegde autoriteiten vereist voor de operaties waarop het doelt, moeten die autoriteiten die zijn welke ter zake door het Belgische grondwettelijk bestel aangewezen worden. Aangezien de operaties waarvan sprake de bezetting van of de doortocht door het nationale grondgebied inhouden, volgt uit artikel 185 van de Grondwet dat die machtiging krachtens de wet moet worden gegeven.

3.11. Het is weliswaar zo dat in principe, zoals hierboven gesteld is onder punt 3.7., de Koning van de wetgever de bevoegdheid kan verkrijgen om de bedoelde machtiging te verlenen.

⁽¹⁶⁾ Voornoemd advies 15.851/2, gegeven op 14 maart 1984, punt I, B, *in fine*; zie in dezelfde zin : J. Velu, *Droit public*, Brussel, 1986, nr. 571, blz. 844.

Ook al kan algemeen beschouwd een machtiging verleend aan de uitvoerende macht in een gewone wet staan, deze kan niet voortvloeien uit een bepaling uit een internationaal verdrag, zelfs al is er een wet aangenomen houdende instemming met dat verdrag⁽¹⁷⁾, ten aanzien waarvan wederom gewezen moet worden op de louter formele aard en het kenmerk van akte van hoog toezicht op de uitvoerende macht van zo'n wet, zonder enige andere wettelijke draagwijdte⁽¹⁸⁾.

Bijgevolg moet de machtiging vereist door artikel 185 van de Grondwet voor de operaties waarin voorzien wordt in artikel 9 van het akkoord of de bevoegdmaking van de Koning om deze machtiging te verlenen, opgenomen worden in een afzonderlijke wetsbepaling, met andere woorden, hetzij in een nieuwe bepaling van de ontworpen wet, hetzij in een afzonderlijke wet.

3.12. Als die wetsbepaling zo wordt gesteld dat de Koning daarmee bevoegd gemaakt wordt om machtiging te verlenen aan buitenlandse militairen om het land te bezetten of er doorheen te trekken, zoals voorgeschreven wordt in het akkoord, dan zou zijn voldaan aan de voorwaarde verbonden aan zulk een bevoegdmaking, namelijk dat de wetgever er een afdoende kader voor moet scheppen⁽¹⁹⁾. De krijtlijnen waarbinnen die uitvoeringsbevoegdheid uitgeoefend zou kunnen worden zouden immers blijken uit de wetsbepaling die zou worden aangenomen, in verbinding met de ontworpen instemmingswet en met het akkoord zelf, waarbij dat akkoord in samenhang gelezen dient te worden met titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁽¹⁷⁾ Advies 23.320/9 en 23.321/9, gegeven op 19 oktober 1994, over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de beveiliging van kernmateriaal tijdens het gebruik, de opslag en het vervoer en een ontwerp van ministerieel besluit houdende vaststelling van de bijzondere veiligheidsmaatregelen tot aanvulling van de systemen ingesteld met het oog op de beveiliging van kernmateriaal tijdens het gebruik, de opslag en het vervoer ervan; J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, 1980, nrs. 385 tot 387, blz. 494 tot 498;

⁽¹⁸⁾ Cass. 27 mei 1971, en de conclusie van W.J. Ganshof Van der Meersch, Procureur Generaal, *J.T.*, 1971, blz. 460 tot 474, inzonderheid blz. 463, 464 en 473; *R.W.*, 1971-1972, kol. 431.

⁽¹⁹⁾ Zie hierboven, onder nr. 3.7., *in fine*.

3.13. Kortom, wat het voorliggende voorontwerp betreft, blijkt uit het voorgaande dat :

- gelet op het doel ervan, het akkoord waarvoor gevraagd wordt ermee in te stemmen, de mogelijkheid inhoudt om buitenlandse troepen het nationale grondgebied te laten bezetten of er doorheen te trekken, in de zin van artikel 185 van de Grondwet;
- wat betreft het beginsel van die bezetting of die doortocht, de wet tot instemming met het akkoord zou voldoen aan het vereiste van een wettelijke machtiging gesteld in die grondwetsbepaling;
- wat evenwel de operaties genoemd in artikel 9 van het akkoord betreft, een specifieke wetsbepaling moet worden aangenomen, die ofwel de machtiging bevat die vereist is in artikel 185 van de Grondwet, ofwel de bevoegdverklaring van de Koning om die machtiging te verlenen.

3.14. Met dat alles, staat in beginsel niets eraan in de weg dat, ook al is de uitdrukkelijke wettelijke machtiging vereist bij artikel 185 van de Grondwet of het uitdrukkelijk bevoegdverklaren van de Koning om die machtiging te verlenen, alleen vereist voor de handelingen genoemd in artikel 9 van het akkoord, zulk een machtiging op het hele akkoord slaat bij wege van een uitdrukkelijke wetsbepaling.

In dat geval zou het, aangezien de ontworpen instemmingswet op zich reeds een machtiging bevat met betrekking tot het beginsel van de aanwezigheid en de doortocht van de strijdkrachten en de hoofdkwartieren genoemd in het akkoord, en een andere wetsbepaling op dat punt slechts een bekrachtigingsbepaling zou hoeven te zijn, inconsistent zijn - nog steeds wat dat punt betreft - dat deze bepaling beperkt is tot bevoegdmaking van de Koning om de machtiging te verlenen, welke bepaling dan immers minder ver zou gaan dan de instemmingswet zelf. Alleen een machtiging zonder meer, vervat in de wet, zou aanvaardbaar zijn uit het oogpunt van de internationale verbintenis vervat in het akkoord. Zulk een machtiging zou evenwel, doordat het louter zou gaan om een bekrachtiging van de instemmingswet, overbodig zijn.

In die omstandigheden is het verkieslijk zich enerzijds te bepalen tot instemming met het akkoord, overeenkomstig het ontwerp, en anderzijds tot het aannemen van een bepaling beperkt tot de operaties genoemd in artikel 9 van het akkoord, en die zou luiden als volgt ⁽²⁰⁾:

"De troepen van de Staten die met België verbonden zijn door het Akkoord tussen de Lidstaten van de Europese Unie betreffende de status van de militairen en leden van het burgerpersoneel die bij de instellingen van de Europese Unie gedetacheerd zijn, van de hoofdkwartieren en de strijdkrachten die ter beschikking van de Europese Unie kunnen worden gesteld in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de opdrachten bedoeld in artikel 17, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en van de militairen en leden van het burgerpersoneel van de Lidstaten die aan de Europese Unie beschikbaar zijn gesteld om in dit kader op te treden (EU-SOFA), ondertekend te Brussel op 17 november 2003, mogen, in de gevallen genoemd in artikel 9 van dat Akkoord, door het nationale grondgebied trekken of er gestationeerd zijn, binnen de grenzen en onder de voorwaarden voor elk geval vastgesteld in met de betrokken regeringen te sluiten uitvoeringsakkoorden" ⁽²¹⁾.

4. Artikel 19, lid 8, van het akkoord, waarmee hij het voorliggende voorontwerp wordt ingestemd, bepaalt het volgende :

"8. De bepalingen van dit akkoord kunnen gewijzigd worden bij eenparige schriftelijke overeenstemming tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten van de Europese Unie, in het kader van de Raad bijeen."

Zulk een bepaling kan, doordat ze bijzonder ruim is, niet beschouwd worden alsof daarmee van tevoren ingestemd wordt met toekomstige wijzigingen die volgens die procedure aangebracht zouden worden in het akkoord.

⁽²⁰⁾ Bij de voorgestelde redactie is ervan uitgegaan dat de bepaling de Koning bevoegd verklaart om stationering en doortocht van troepen toe te staan.

⁽²¹⁾ Deze voorgestelde tekst is gebaseerd op het enige artikel van de voornoemde wet van 11 april 1962.

Immers, zoals de Raad van State gememoreerd heeft in zijn advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV, gegeven op 15 februari 2005 over een voorontwerp van decreet, twee voorontwerpen van ordonnantie en 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, aanvaarden :

"Zowel het Hof van Cassatie ⁽²²⁾ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State ⁽²³⁾ (...) 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 kennen ⁽²⁴⁾ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen."

Artikel 19, lid 8, waarmee bij het voorliggende voorontwerp wordt ingestemd, voldoet aan geen van deze twee voorwaarden.

De overeenkomsten bedoeld in artikel 19, lid 8, van het akkoord moeten bijgevolg beschouwd worden als verdragen die instemming van het parlement behoeven, overeenkomstig artikel 167, § 2, van de Grondwet.

⁽²²⁾ Voetnoot 35 van het advies: Cass., 19 maart 1981, Arr. Cass., 1980-1981, 808; J.T., 1982, 565, en noot J. Verhoeven; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁽²³⁾ Voetnoot 36 van het 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.G.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).

⁽²⁴⁾ Voetnoot 37 van het advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

II. ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

1. De bijlage bij het akkoord bestaat uit verklaringen.

2. De eerste gaat uit van de lidstaten van de Europese Unie en luidt als volgt :

"Na ondertekening van dit akkoord zullen de lidstaten hun best doen om zo spoedig mogelijk te voldoen aan de voorschriften van hun eigen grondwettelijke procedures, teneinde zodoende een snelle inwerkingtreding van dit akkoord te bewerkstelligen."

Zulk een verklaring bepaalt zich tot het optekenen van de verbintenis van de overheden die het akkoord hebben ondertekend om de procedures te versnellen die nodig zijn om dat akkoord in werking te laten treden; ze bevat geen enkele materiële regel die ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan het parlement, zoals vereist bij artikel 167, § 2, van de Grondwet. Ze zou overigens doelloos zijn wat de instemmingswet betreft, die, zodra deze is aangenomen, geen invloed meer kan hebben op de genoemde verbintenis wat de parlementaire procedure betreft. Voor zover ze doelt op de procedures die onder de uitvoerende macht vallen, namelijk vooral die welke betrekking hebben op de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* en op de bekrachtiging, is de loutere verbintenis aangegaan door de vertegenwoordiger van de Koning voldoende opdat ze werkzaam zou zijn, en voegt de instemming van het parlement daar geen enkele juridische waarde aan toe. Een internationaal akkoord treedt hoe dan ook in principe pas in werking nadat de vormvereisten inzake bekrachtiging vervuld zijn, en daaruit volgt dat op dat moment van de procedure, de verbintenis om het ontwerp snel in werking te laten treden, doelloos zou zijn.

3. De overige vier verklaringen gaan eenzijdig uit van lidstaten van de Europese Unie. Aangezien het niet om overeenkomsten gaat, hebben ze niet de hoedanigheid van een verdrag in de zin van artikel 167, § 2, van de Grondwet, en behoeven ze dus niet de instemming van het parlement, voorgeschreven in die bepaling.

4. Uit het bovenstaande volgt dat de instemming beperkt moet worden tot het akkoord, en niet moet zien op de bijlage ervan.

.../...

Het opschrift en artikel 2 van het ontwerp moeten dienovereenkomstig worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	M. FAUCONIER,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. FAUCONIER

M.-L. WILLOT-THOMAS