CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.003/AG
du 24 mars 2015

sur :

une proposition de loi 'modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la déclaration de loyauté, par laquelle le candidat à la nationalité belge déclare en particulier renier la charia, qu'elle qu'en soit la version ou la lecture' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-0757/001)

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.003/AV
van 24 maart 2015

over:

een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, met betrekking tot de loyauteitsverklaring, waarin inzonderheid verklaard wordt dat men de sharia, in iedere versie of lezing daarvan, afzweert' (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-0757/001)

Le 20 janvier 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours prorogé à septante-cinq jours [(*)], sur une proposition de loi 'modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la déclaration de loyauté, par laquelle le candidat à la nationalité belge déclare en particulier renier la charia, qu'elle qu'en soit la version ou la lecture' (*Doc. parl*., Chambre, 2014-2015, n° 54-0757/001).

La proposition de loi a été examinée par l'assemblée générale le 24 mars 2015. L'assemblée générale était composée de Yves KREINS, premier président, Marnix VAN DAMME, Pierre LIÉNARDY, Jo BAERT et Pierre VANDERNOOT, présidents de chambre, Jan SMETS, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Bernard BLERO et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Johan PUT, assesseurs, et Michel FAUCONIER, greffier assumé et Wim GEURTS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Laurence VANCRAYEBECK, Frédéric VANNESTE et Tim CORTHAUT, auditeurs.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 mars 2015.

[(*)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de soixante jours est prorogé à septante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

*

Op 20 januari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van zestig dagen verlengd tot vijfenzeventig dagen [*] een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Wetboek van de Belgische nationaliteit, met betrekking tot de loyauteitsverklaring, waarin inzonderheid verklaard wordt dat men de sharia, in iedere versie of lezing daarvan, afzweert' (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-0757/001).

Het wetsvoorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 24 maart 2015. De algemene vergadering was samengesteld uit Yves KREINS, eerste voorzitter, Marnix VAN DAMME, Pierre LIÉNARDY, Jo BAERT en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitters, Jan SMETS, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Bernard BLERO en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, en Michel FAUCONIER, toegevoegd griffier en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Laurence VANCRAYEBECK, Frédéric VANNESTE en Tim CORTHAUT, auditeurs.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 maart 2015.

---

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van zestig dagen verlengd wordt tot vijfenzeventig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1] et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

I. PORTÉE DE LA PROPOSITION

2.1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'imposer une déclaration de loyauté. Dans le cadre de l'acquisition de la nationalité belge (article 4), il faut jurer ou déclarer:

> « sur l'honneur que je respecterai la Constitution, les lois du peuple et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la CEDH), que je renonce de manière absolue à toute loyauté et fidélité envers tout monarque ou État étranger dont j'ai été ressortissant ou citoyen, et que je renie les prescriptions de la charia, quelle qu'en soit la version ou l'interprétation dès lors que celles-ci n'ont pas leur place dans une société démocratique au sens de la CEDH » (article 3).

2.2. L'article 1er, alinéa 2, de la proposition énonce expressément qu'il s'agit de « l'exécution partielle de l'arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme du 13 février 2003, dans l'affaire *Refah Partisi contre Turquie*, paragraphe 123, où la Cour déclare que la loi islamique ou charia est incompatible avec les principes fondamentaux de la démocratie, tels qu'ils sont énoncés dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

2.3. L'article 6 de la proposition prévoit que le Belge OCI – c'est-à-dire le Belge qui, outre sa nationalité belge, possède la nationalité d'un État membre de l'Organisation de la coopération islamique (article 1er, § 2, alinéa 1er, 10°, proposé - article 2 de la proposition) – perdra sa nationalité belge s'il n'effectue pas la déclaration de loyauté dans le délai déterminé par cette disposition.

2.4. Des peines sont également proposées à l'encontre de celui (ou de celle) qui acquiert ou recouvre la nationalité belge et exerce un droit quelconque lié à la nationalité belge sans avoir fait la déclaration de loyauté. Le Belge OCI qui n'a pas fait la déclaration de loyauté dans le délai prescrit est également puni. Tout Belge et toute personne morale dont l'établissement principal ou le siège statutaire se trouve en Belgique, peut ester en justice dans les litiges auxquels ces dispositions peuvent donner lieu (article 8 de la proposition).

2.5. Les étrangers devenus Belges et les Belges OCI qui, en infraction aux dispositions précédentes, n'ont pas fait de déclaration de loyauté dans le délai prescrit, perdent de plein droit la nationalité belge (article 9).

2.6. Les conventions contraires aux dispositions de cette proposition de loi sont dénoncées par le Roi. Dès que la dénonciation prend effet, le Roi veille à ce que la Belgique adhère à ces conventions à condition qu'elles ne puissent pas porter préjudice aux dispositions de

[1] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

la loi proposée. L'adhésion ne requiert pas l'assentiment de la Chambre des représentants (article 10).

II. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

II.1. La déclaration de loyauté et la liberté de pensée, de conscience et de religion.

3. La proposition ci-avant décrite appelle les observations suivantes.

3.1. Tout d'abord, la proposition ne concerne nullement l'« exécution » de l'arrêt du 13 février 2003. Cet arrêt traite en effet de la question de savoir si l'interdiction et la dissolution d'un parti politique turc déterminé, le *Refah Partisi*, le Parti de la prospérité, étaient conformes à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH). La Cour était d'avis qu'une telle interdiction pouvait se justifier au regard de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH, notamment parce qu'il s'agissait en l'occurrence d'un parti politique dont certains dirigeants appelaient au Jihad et à l'utilisation de la violence, et aussi parce que le parti préconisait l'instauration d'un régime fondé sur la charia et d'un système multi-juridique. En ce qui concerne le régime qui serait fondé sur la charia, préconisé par le Parti turc de la prospérité, la Cour a jugé :

> « 72. À l'instar de la Cour constitutionnelle, la Cour reconnaît que la charia, reflétant fidèlement les dogmes et les règles divines édictés par la religion, présente un caractère stable et invariable. Lui sont étrangers des principes tels que le pluralisme dans la participation politique ou l'évolution incessante des libertés publiques. La Cour relève que, lues conjointement, les déclarations en question qui contiennent des références explicites à l'instauration de la charia sont difficilement compatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie, tels qu'ils résultent de la Convention, comprise comme un tout. Il est difficile à la fois de se déclarer respectueux de la démocratie et des droits de l'homme et de soutenir un régime fondé sur la charia, qui se démarque nettement des valeurs de la Convention, notamment eu égard à ses règles de droit pénal et de procédure pénale, à la place qu'il réserve aux femmes dans l'ordre juridique et à son intervention dans tous les domaines de la vie privée et publique conformément aux normes religieuses. (...) Selon la Cour, un parti politique dont l'action semble viser l'instauration de la charia dans un État partie à la Convention peut difficilement passer pour une association conforme à l'idéal démocratique sous-jacent à l'ensemble de la Convention » [2].

La proposition de loi à l'examen ne concerne cependant pas des partis analogues en Belgique. Son objectif est d'obliger seulement certaines personnes qui souhaitent acquérir la nationalité belge à déclarer d'une manière générale qu'elles renoncent aux préceptes de la charia. La proposition de loi concerne ainsi le « for intérieur » de ces personnes, leurs pensées et leurs croyances, leur liberté individuelle de pensée, de conscience et de religion [3]. Elle ne concerne pas

[2] Cour eur. D.H. (GC), arrêt *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. la Turquie*, 13 février 2003, § 123, faisant référence à la Cour eur. D.H., arrêt *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. la Turquie*, 31 juillet 2001, § 72.

[3] Le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies définit comme suit les prérogatives qui se rattachent au « for interne » de la liberté de religion consacrée par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « L'article 18 distingue la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, et la liberté de manifester sa religion ou sa conviction. Il n'autorise aucune restriction quelle qu'elle soit à la liberté de pensée et de conscience ou à la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix. Ces libertés sont protégées sans réserve au même titre que le droit de chacun de ne pas être inquiété pour ses opinions, énoncé au paragraphe 1

les partis politiques fondamentalistes dont l'objectif est d'imposer leurs convictions religieuses à la communauté. La proposition ne donne pas exécution à l'arrêt précité. Au contraire, dans le paragraphe 128, paragraphe 2, de l'arrêt, la Cour énonce expressément :

> « Elle (la Cour) rappelle que la liberté de religion, y inclus la liberté de manifester par le culte et l'accomplissement des rites, relève d'abord du for intérieur. La Cour souligne sur ce point que le domaine du for intérieur est tout à fait différent de celui du droit privé, ce dernier concernant l'organisation et le fonctionnement de la société tout entière ».

3.2. Il ressort de l'article 9 de la CEDH et de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après PIDCP) que, pour autant que seule soit en cause la liberté de conviction religieuse ou philosophique en tant que telle, des limitations ne peuvent pas être justifiées.

Comme le rappelle la Cour européenne des droits de l'Homme, à propos de l'article 9 de la CEDH :

> « L'article 9 n'autorise aucune restriction quelle qu'elle soit à la liberté de pensée et de conscience ou à la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix. Il distingue la liberté de pensée, de conscience, de religion et la liberté de manifester sa religion ou conviction. La liberté de conscience est protégée sans réserve au même titre que le droit de chacun d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix et fait partie du noyau dur de l'article 9 de la Convention » [4].

Le régime ainsi mis en place est identique à celui que prévoit l'article 18 du PIDCP. Selon le Comité des droits de l'Homme en effet :

---

de l'article 19. Conformément à l'article 17 et au paragraphe 2 de l'article 18, nul ne peut être contraint de révéler ses pensées ou son adhésion à une religion ou une conviction. (…) Le Comité fait observer que la liberté 'd'avoir ou d'adopter' une religion ou une conviction implique nécessairement la liberté de choisir une religion ou une conviction, y compris, notamment, le droit de substituer à sa religion ou sa conviction actuelle une autre religion ou conviction ou d'adopter une position athée, ainsi que le droit de conserver sa religion ou sa conviction. Le paragraphe 2 de l'article 18 interdit la contrainte pouvant porter atteinte au droit d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction, y compris le recours ou la menace de recours à la force physique ou à des sanctions pénales pour obliger des croyants ou des non-croyants à adhérer à des convictions et à des congrégations religieuses, à abjurer leur conviction ou leur religion ou à se convertir » (CCPR, Observation générale n° 22, 27 septembre 1993, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4).
Voy. également et en sens convergent, à propos de la liberté d'opinion garantie par l'article 19 du Pacte, l'observation générale n° 34 du Comité (12 septembre 2011) (les références sont omises) : « Le paragraphe 1 de l'article 19 exige la protection du droit de ne pas 'être inquiété pour ses opinions'. C'est un droit pour lequel le Pacte n'autorise ni exception ni limitation. La liberté d'opinion s'étend au droit de l'individu de changer d'avis quand il le décide librement, et pour quelque raison que ce soit. Nul ne peut subir d'atteinte à l'un quelconque des droits qu'il tient du Pacte en raison de ses opinions réelles, perçues ou supposées. Toutes les formes d'opinion sont protégées et par là on entend les opinions d'ordre politique, scientifique, historique, moral ou religieux. Ériger en infraction pénale le fait d'avoir une opinion est incompatible avec le paragraphe 1 de l'article 19. Le harcèlement, l'intimidation ou la stigmatisation, y compris l'arrestation, la détention, le jugement ou l'emprisonnement, en raison des opinions que la personne peut professer constitue une violation du paragraphe 1 de l'article 19. Toute forme de tentative de coercition visant à obtenir de quelqu'un qu'il ait ou qu'il n'ait pas une opinion est interdite. La liberté d'exprimer ses opinions comporte nécessairement la liberté de ne pas exprimer ses opinions ».

[4] Cour eur. DH., arrêt *Tahran c. Turquie* du 17 juillet 2012, § 52. Voy. aussi Cour eur. D.H., arrêt *Eweida et autres c. Royaume-Uni* du 15 janvier 2013, § 80 : « La liberté religieuse relève avant tout de la pensée et de la conscience de chacun. Cet aspect du droit énoncé au premier paragraphe de l'article 9, celui de nourrir n'importe quelle conviction religieuse et de changer de religion ou de conviction, est absolu et inconditionnel ».

> « (L'article 18) n'autorise aucune restriction quelle qu'elle soit à la liberté de pensée et de conscience ou à la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix. Ces libertés sont protégées sans réserve au même titre que le droit de chacun de ne pas être inquiété pour ses opinions, énoncé au paragraphe 1 de l'article 19 » [5].

Dans la mesure où la proposition à l'examen a pareillement pour objet d'aller jusqu'à imposer à certaines personnes, sous la contrainte d'une sanction (non acquisition de la nationalité ou perte de celle-ci) d'abjurer leurs croyances, elle n'est pas susceptible de recevoir une justification au regard de l'article 9 de la CEDH et de l'article 18 du PIDCP. Il en va de même, au regard de la liberté d'opinion garantie par les articles 10 de la CEDH et 19 du PIDCP [6], de l'obligation de jurer ou de déclarer que « je renonce de manière absolue à toute loyauté et fidélité envers tout monarque ou État étranger dont j'ai été ressortissant ou citoyen ».

3.3. Ce n'est que lorsque les convictions religieuses ou philosophiques empiètent sur le « for extérieur », par une de ses manifestations citées dans l'article 9 de la CEDH ou 18 du PIDCP, que des limitations peuvent être justifiées, pour autant qu'elles soient prévues « par la loi » et « nécessaires dans une société démocratique », à la sécurité, à la santé ou à la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Bien qu'en l'occurrence, de telles restrictions ne soient pas en cause, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que, dans son arrêt du 4 décembre 2003, dans l'affaire *Müslüm Gündüz c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le simple fait de militer en faveur de l'instauration de la charia est protégé par l'article 10 de la CEDH.

La Cour a jugé :

> « 51. Quant à la relation entre la démocratie et la charia, la Cour rappelle que dans son arrêt *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, elle a notamment souligné qu'il était difficile à la fois de se déclarer respectueux de la démocratie et des droits de l'homme et de soutenir un régime fondé sur la charia. Elle a considéré que la charia, qui reflétait fidèlement les dogmes et les règles divines édictées par la religion, présentait un caractère stable et invariable et se démarquait nettement des valeurs de la Convention, notamment eu égard à ses règles de droit pénal et de procédure pénale, à la place qu'elle réservait aux femmes dans l'ordre juridique et à son intervention dans tous les domaines de la vie privée et publique conformément aux normes religieuses. Elle rappelle toutefois que l'affaire *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres* précitée concernait la dissolution d'un parti politique dont l'action semblait tendre à l'instauration de la charia dans un État partie à la Convention et qu'il disposait, à la date de sa dissolution, d'un potentiel réel de s'emparer du pouvoir politique (*ibidem*, § 108). Une telle situation est difficilement comparable à celle en l'espèce. Certes, il ne fait aucun doute qu'à l'égal de tout autre propos dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention, des expressions visant à propager, inciter à ou justifier la haine fondée sur l'intolérance, y compris l'intolérance religieuse, ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 de la Convention. Toutefois, de l'avis de la Cour, le simple fait de défendre la

[5] Observation générale n° 22, 27 septembre 1993, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4.

[6] Voy. ci-avant, les références citées à la note n° 2 du présent avis.

charia, sans en appeler à la violence pour l'établir, ne saurait passer pour un 'discours de haine' » [7].

En outre, la proposition concerne en l'occurrence « la charia, quelle qu'en soit la version ou l'interprétation ». On sait en effet que la charia comporte une multiplicité de préceptes, d'origines diverses, qui font l'objet de lectures et d'interprétations divergentes [8]. Le fait de viser l'ensemble de la charia, avec tous ses préceptes et commandements, dans ses différentes versions ou lectures, peut difficilement se justifier au regard des articles 9 de la CEDH et 18 du PIDC et ce, tant sous l'angle du principe de légalité prévu par ces dispositions (caractère trop peu précis des comportements visés) que du principe de proportionnalité qui en est issu (caractère trop général de l'interdiction).

3.4. Par ailleurs, le Conseil d'État tient à souligner que, non seulement le droit d'exprimer ses opinions religieuses ou philosophiques est garanti, mais également celui de ne pas les dévoiler [9]. Dans un avis antérieur, le Conseil d'État a observé que « la liberté de pensée et de conscience implique que nul ne puisse être obligé à déclarer ses convictions » [10]. Dans son arrêt n° 34/2015 du 12 mars 2015, la Cour constitutionnelle a également jugé que le droit de « ne pas divulguer [ses] convictions religieuses ou philosophiques, qui relèvent avant tout du for intérieur de chacun (...) » implique qu'on ne peut pas être contraint de dévoiler ses « convictions religieuses ou philosophiques » [11]. Les citoyens qui souhaitent garder pour eux leurs convictions religieuses ou philosophiques ne peuvent pas s'en trouver préjudiciés [12].

3.5. Enfin, le Conseil d'État n'aperçoit pas comment les auteurs de la proposition peuvent justifier que l'article 6 impose la déclaration de loyauté aux « Belges OCI », sous peine de déchéance de la nationalité belge. Les Belges OCI sont des Belges qui, outre la nationalité belge, possèdent également celle d'un État membre de l' « Organisation of Islamic Cooperation » (Organisation de la coopération islamique) (article 2). Dès lors que la mesure imposée est, pour les motifs ci-avant exposés, en elle-même contraire à la liberté de conscience et de religion, la section de législation ne peut que conclure, par voie de conséquence, que la distinction de traitement réalisée dans l'imposition de cette mesure est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination, et ce, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si le critère de distinction retenu est pertinent par rapport à l'objectif poursuivi.

---

[7] Cour eur. D. H., arrêt *Mündüz Gündüz c. Turquie*, 4 décembre 2003, § 51.

[8] Voy. B. DEPRET, *La Charia. Des sources à la pratique, un concept pluriel*, Éditions La découverte, Paris, 2014.

[9] C'est ainsi que dans le cadre d'un recensement, il n'est pas permis de poser des questions portant sur les opinions philosophiques ou religieuses (voir l'article 24*quinquies* de la loi du 4 juillet 1962 'relative à la statistique publique', *M.B.*, 20 juillet 1962). Voir également Cour eur. D.H., 2 février 2010, *Sinan Isik c. Turquie* (au sujet d'une mention sur la carte d'identité); Cour eur. D.H., 3 juin 2010, *Dimitras e.a. c. Grèce* (au sujet de l'obligation de dévoiler ses opinions religieuses pour être dispensé de l'obligation de prêter un serment religieux en matière pénale).

[10] Avis C.E. 19.829/2 du 23 april 1990, sur un projet devenu le décret du 12 juillet 1990 'créant le Conseil de l'Éducation et de la Formation de la Communauté française', *Doc. Parl.*, Parl. Com. Fr., 1989-1990, 123/1.

[11] Considérant B.7.2 de l'arrêt.

[12] Voy. par exemple C.C., 15 juillet 1993, 65/93, B.5. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a déclaré que l'article 20 de la loi 'du pacte culturel', qui impose une répartition équilibrée des fonctions culturelles entre les différentes tendances idéologiques et philosophiques représentatives, est contraire à l'article 10 de la Constitution, notamment en raison du risque « de défavoriser ceux qui usent du droit qu'a tout citoyen de ne pas prendre publiquement parti ».

II.2. La dénonciation et la conclusion de traités

4.1. L'article 10 de la proposition dispose que les conventions contraires aux dispositions de la loi proposée sont dénoncées par « le Gouvernement » dans les meilleurs délais. Dès que la dénonciation prend effet, le gouvernement veille à ce que la Belgique adhère à ces conventions, sous la réserve qu'elles ne puissent pas porter préjudice aux dispositions des lois proposées. L'adhésion ne requiert pas l'assentiment de la Chambre des représentants.

4.2. En vertu de l'article 167, § 2, de la Constitution, il appartient au Roi de conclure et de dénoncer les traités, à supposer qu'une telle dénonciation soit autorisée [13]. Dans la mesure où il s'agit de traités mixtes, il faut en outre respecter l'accord de coopération du 8 mars 1994 conclu 'entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' [14]. Il n'appartient pas au législateur de donner des instructions au Roi en la matière [15]. Ce n'est que dans le cadre du contrôle politique du gouvernement que le parlement pourrait exprimer ses aspirations à ce sujet. À partir du moment où le Roi a dénoncé un traité et qu'il envisage d'y faire à nouveau adhérer la Belgique, la Chambre des représentants, qui sur la base de l'article 167, § 2, de la Constitution, doit donner son assentiment à cette adhésion, pourrait, le cas échéant, poser comme condition dans le dispositif de la loi d'assentiment, qu'une réserve soit émise à l'égard de la ratification du traité, pour autant du moins qu'une telle réserve réponde aux règles générales et particulières (voir par exemple l'article 57 de la CEDH) du droit international en matière de formulation des réserves [16]. Ni la chambre, ni le législateur ne peuvent cependant charger le Roi de dénoncer un traité.

---

[13] Voy. en effet, à propos de l'impossibilité pour un état partie de dénoncer le PIDCP, Comité des droits de l'Homme, Observation générale n° 26 sur les questions touchant la continuité des obligations souscrites en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 8 décembre 1997.

[14] Voy. en particulier l'article 17 en ce qui concerne la dénonciation des traités mixtes.

[15] Voy. entre autres, à propos de l'interdiction faite à la loi de limiter *a priori* le pouvoir du Roi de conclure des traités, l'avis 27.457/4 du 30 mars 1998 sur un avant-projet devenu la loi du 25 mai 1999 'relative à la coopération internationale belge' (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 1791/1, pp. 31 à 36) : « En interdisant la conclusion d'accords de coopération au développement avec d'autres pays que ceux sélectionnés, quand bien même ceux-ci satisferaient aux critères énumérés à l'article 5, en imposant les thèmes sectoriels sur lesquels portera la coopération et les thèmes intersectoriels à prendre en considération, l'avant-projet de loi porte atteinte aux prérogatives et aux pouvoirs que la Constitution réserve au Roi en son article 167. En particulier, le pouvoir qui Lui revient de conclure, sous la seule responsabilité de Ses ministres, des traités liant le Royaume de Belgique dans l'ordre juridique international est, dans l'avant-projet de loi, contenu dans des limites fixées à l'avance par le Pouvoir législatif. Le principe de la séparation des pouvoirs est de la sorte méconnu, le rôle constitutionnel du Parlement se limitant en règle à donner ou à refuser de donner assentiment à des traités conclus par le Roi (hormis le cas des traités portant cession, échange ou adjonction de territoire), cet assentiment étant requis pour que le traité ait effet dans l'ordre juridique interne ». Dans un sens identique, voy. l'avis 51.798/2/V du 5 septembre 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 19 mars 2013 'relative à la Coopération belge au Développement', *Doc. Parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2465/1, p. 52.

[16] Voy. à ce sujet avis C.E. 45.011/2/V du 22 août 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 18 février 2009 'portant assentiment au Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, fait à Strasbourg le 8 novembre 2001'. Voy., en ce qui concerne les réserves admissibles au PIDCP, Comité des droits de l'Homme, Observation générale n° 24 sur les questions touchant les réserves formulées au moment de la ratification du Pacte ou des Protocoles facultatifs y relatifs ou de l'adhésion à ces instruments, ou en rapport avec des déclarations formulées au titre de l'article 41 du Pacte, 11 novembre 1994, spéc. Pt. 8 : « les dispositions du Pacte qui représentent des règles de droit international coutumier (a fortiori lorsqu'elles ont le caractère de normes impératives) ne peuvent pas faire l'objet de réserves. Ainsi, un État ne peut se réserver le droit (...) de dénier le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, (...) ou de dénier aux minorités le droit d'avoir leur propre vie culturelle, de professer leur propre religion ou d'employer leur propre langue ».

4.3. La proposition se heurte par conséquent à l'article 167, § 2, de la Constitution.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,[1] alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*

I. STREKKING VAN HET VOORSTEL

2.1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe een loyauteitsverklaring op te leggen. In het kader van de verwerving van de Belgische nationaliteit (artikel 4) moet worden gezworen of verklaard:

> "op mijn eer dat ik de Grondwet, de wetten van het volk en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, hierna het EVRM genoemd, zal naleven, dat ik op volstrekte wijze verzaak aan iedere loyauteit en trouw aan elke buitenlandse monarch of staat waarvan ik een onderdaan of staatsburger ben geweest, en dat ik verzaak aan de voorschriften van de sharia, in iedere versie of lezing daarvan, omdat daarvoor geen plaats is in een democratische samenleving" (artikel 3).

2.2. In artikel 1, tweede lid, van het voorstel wordt uitdrukkelijk gesteld dat het gaat om de "gedeeltelijke uitvoering van het arrest van de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 13 februari 2003, in de zaak van *Refah Partisi tegen Turkije*, paragraaf 123, waarin het Hof verklaart dat de islamitische wet of sharia onverenigbaar is met de fundamentele beginselen van de democratie, zoals die worden verwoord door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden".

2.3. Artikel 6 van het voorstel bepaalt dat de OIC-Belg – dit wil zeggen de Belg die, naast de Belgische nationaliteit, de nationaliteit bezit van een lidstaat van de Organisatie van de Islamitische Samenwerking (voorgesteld artikel 1, § 2, eerste lid, 10° - artikel 2 van het voorstel) – zijn Belgische nationaliteit verliest als hij de loyauteitsverklaring niet aflegt binnen de termijn die in deze bepaling wordt voorgeschreven.

2.4. Ook worden straffen voorgesteld voor hij (of zij) die de Belgische nationaliteit verkrijgt of herkrijgt en enig recht uitoefent dat aan de Belgische nationaliteit is verbonden zonder de loyauteitsverklaring te hebben afgelegd. Ook de OIC-Belg die de loyauteitsverklaring niet tijdig aflegt, wordt gestraft. Iedere Belg en iedere rechtspersoon van wie de voornaamste vestiging of de statutaire zetel zich in België bevindt, kan in rechte optreden in de geschillen waartoe dit aanleiding kan geven (artikel 8 van het voorstel).

2.5. Vreemdelingen die Belg geworden zijn en OIC-Belgen die, in overtreding met de vorige bepalingen, geen loyauteitsverklaring hebben afgelegd binnen de voorgeschreven termijn, verliezen de Belgische nationaliteit van rechtswege (artikel 9).

---

[1] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

2.6. De verdragen, die met de bepalingen van dit wetsvoorstel niet in overeenstemming zijn, worden door de Koning opgezegd. Zodra de opzegging uitwerking heeft, draagt de Koning er zorg voor dat België tot deze verdragen toetreedt, onder het voorbehoud dat deze verdragen geen afbreuk kunnen doen aan de bepalingen van de voorgestelde wet. Voor de toetreding is de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers niet vereist (artikel 10).

II. ALGEMENE OPMERKINGEN

II.1. De loyauteitsverklaring en de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst

3. Het hiervoor beschreven wetsvoorstel geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

3.1. In de eerste plaats betreft het voorstel geenszins de "uitvoering" van het arrest van 13 februari 2003. Dat arrest heeft immers betrekking op de vraag of het verbieden en het ontbinden van een welbepaalde Turkse politieke partij, de *Refah Partisi*, de Welvaartspartij, in overeenstemming was met artikel 11 van het Europese Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM). Het Hof was van oordeel dat een dergelijk verbod kon worden verantwoord in het licht van artikel 11, lid 2, van het EVRM, onder meer omdat het *in casu* ging om een politieke partij waarvan sommige leiders opriepen tot de Jihad en het gebruik van geweld, en ook omdat de partij de invoering van een regime gebaseerd op de sharia en een multi-juridisch systeem voorstond. Wat betreft het door de Turkse Welvaartspartij voorgestane regime dat op de sharia zou zijn gebaseerd, oordeelde het Hof:

> « 72. À l'instar de la Cour constitutionnelle, la Cour reconnaît que la charia, reflétant fidèlement les dogmes et les règles divines édictés par la religion, présente un caractère stable et invariable. Lui sont étrangers des principes tels que le pluralisme dans la participation politique ou l'évolution incessante des libertés publiques. La Cour relève que, lues conjointement, les déclarations en question qui contiennent des références explicites à l'instauration de la charia sont difficilement compatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie, tels qu'ils résultent de la Convention, comprise comme un tout. Il est difficile à la fois de se déclarer respectueux de la démocratie et des droits de l'homme et de soutenir un régime fondé sur la charia, qui se démarque nettement des valeurs de la Convention, notamment eu égard à ses règles de droit pénal et de procédure pénale, à la place qu'il réserve aux femmes dans l'ordre juridique et à son intervention dans tous les domaines de la vie privée et publique conformément aux normes religieuses. (...) Selon la Cour, un parti politique dont l'action semble viser l'instauration de la charia dans un État partie à la Convention peut difficilement passer pour une association conforme à l'idéal démocratique sous-jacent à l'ensemble de la Convention. »[2]

Het voorliggende wetsvoorstel heeft evenwel geen betrekking op analoge partijen in België. Het doel ervan is slechts bepaalde personen die de Belgische nationaliteit willen verwerven, te dwingen in het algemeen te verklaren dat zij verzaken aan de voorschriften van de sharia. Het wetsvoorstel heeft aldus betrekking op de innerlijke overtuiging van deze personen, op wat zij

[2] EHRM (GK), arrest *Refah Partisi (Welvaartspartij) c.s. t. Turkije*, 13 februari 2003, § 123, verwijzend naar EHRM, *Refah Partisi (Welvaartspartij) c.s. t. Turkije*, 31 juli 2001, § 72.

denken en geloven, op hun individuele vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.[3] Het heeft geen betrekking op fundamentalistische politieke partijen die hun geloofsovertuiging aan de samenleving beogen op te leggen. Het voorstel geeft geen uitvoering aan het genoemde arrest. Integendeel, in paragraaf 128, tweede alinea, van het arrest stelt het Hof uitdrukkelijk:

> "Elle (la Cour) rappelle que la liberté de religion, y inclus la liberté de manifester par le culte et l'accomplissement des rites, relève d'abord du for intérieur. La Cour souligne sur ce point que le domaine du for intérieur est tout à fait différent de celui du droit privé, ce dernier concernant l'organisation et le fonctionnement de la société tout entière."

3.2. Uit artikel 9 van het EVRM en artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: BUPO) blijkt dat voor zover slechts de loutere vrijheid om er een religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging op na te houden in het geding is, beperkingen niet kunnen worden verantwoord.

Met betrekking tot artikel 9 van het EVRM wijst het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op het volgende:

> "L'article 9 n'autorise aucune restriction quelle qu'elle soit à la liberté de pensée et de conscience ou à la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix. Il distingue la liberté de pensée, de conscience, de religion et la liberté de manifester sa religion ou conviction. La liberté de conscience est protégée sans réserve au

[3] De prerogatieven die verbonden zijn aan het innerlijke aspect van de godsdienstvrijheid vastgelegd in artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, worden door het Comité voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties als volgt gedefinieerd: "L'article 18 distingue la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, et la liberté de manifester sa religion ou sa conviction. Il n'autorise aucune restriction quelle qu'elle soit à la liberté de pensée et de conscience ou à la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix. Ces libertés sont protégées sans réserve au même titre que le droit de chacun de ne pas être inquiété pour ses opinions, énoncé au paragraphe 1 de l'article 19. Conformément à l'article 17 et au paragraphe 2 de l'article 18, nul ne peut être contraint de révéler ses pensées ou son adhésion à une religion ou une conviction. (…) Le Comité fait observer que la liberté 'd'avoir ou d'adopter' une religion ou une conviction implique nécessairement la liberté de choisir une religion ou une conviction, y compris, notamment, le droit de substituer à sa religion ou sa conviction actuelle une autre religion ou conviction ou d'adopter une position athée, ainsi que le droit de conserver sa religion ou sa conviction. Le paragraphe 2 de l'article 18 interdit la contrainte pouvant porter atteinte au droit d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction, y compris le recours ou la menace de recours à la force physique ou à des sanctions pénales pour obliger des croyants ou des non-croyants à adhérer à des convictions et à des congrégations religieuses, à abjurer leur conviction ou leur religion ou à se convertir" (CCPR, Algemene opmerking 22, 27 september 1993, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4).

Zie ook en in gelijklopende zin met betrekking tot de vrijheid van mening die gewaarborgd is bij artikel 19 van het verdrag, ook algemene opmerking nr. 34 van het comité (12 september 2011) (de verwijzingen zijn weggelaten): "Le paragraphe 1 de l'article 19 exige la protection du droit de ne pas 'être inquiété pour ses opinions'. C'est un droit pour lequel le Pacte n'autorise ni exception ni limitation. La liberté d'opinion s'étend au droit de l'individu de changer d'avis quand il le décide librement, et pour quelque raison que ce soit. Nul ne peut subir d'atteinte à l'un quelconque des droits qu'il tient du Pacte en raison de ses opinions réelles, perçues ou supposées. Toutes les formes d'opinion sont protégées et par là on entend les opinions d'ordre politique, scientifique, historique, moral ou religieux. Ériger en infraction pénale le fait d'avoir une opinion est incompatible avec le paragraphe 1 de l'article 19. Le harcèlement, l'intimidation ou la stigmatisation, y compris l'arrestation, la détention, le jugement ou l'emprisonnement, en raison des opinions que la personne peut professer constitue une violation du paragraphe 1 de l'article 19. Toute forme de tentative de coercition visant à obtenir de quelqu'un qu'il ait ou qu'il n'ait pas une opinion est interdite. La liberté d'exprimer ses opinions comporte nécessairement la liberté de ne pas exprimer ses opinions."

même titre que le droit de chacun d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix et fait partie du noyau dur de l'article 9 de la Convention"[4].

De aldus ingevoerde regeling is identiek aan de regeling waarin artikel 18 van het BUPO voorziet. Het Comité voor de Rechten van de Mens stelt namelijk het volgende:

"(L'article 18) n'autorise aucune restriction quelle qu'elle soit à la liberté de pensée et de conscience ou à la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix. Ces libertés sont protégées sans réserve au même titre que le droit de chacun de ne pas être inquiété pour ses opinions, énoncé au paragraphe 1 de l'article 19"[5].

In zoverre het voorliggende voorstel er op dezelfde wijze toe strekt bepaalde personen zelfs te verplichten hun geloof af te zweren op straffe van het niet-verwerven of verliezen van de nationaliteit, kan het niet verantwoord worden ten aanzien van artikel 9 van het EVRM en van artikel 18 van het BUPO. Hetzelfde geldt voor de verplichting om te zweren of te verklaren "dat ik op volstrekte wijze verzaak aan iedere loyauteit en trouw aan elke buitenlandse monarch of staat waarvan ik een onderdaan of staatsburger ben geweest", die niet te verantwoorden valt ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting die gewaarborgd is bij artikel 10 van het EVRM en artikel 19 van het BUPO.[6]

3.3. Alleen wanneer de godsdienst of de levensbeschouwelijke overtuiging op het "externe forum" treedt, door één van de in artikel 9 van het EVRM of artikel 18 van het BUPO genoemde veruitwendigingen ervan, zijn beperkingen te verantwoorden, voor zover ze "bij wet" zijn voorzien en "nodig zijn in een democratische samenleving" voor de openbare orde, gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van de anderen.

Alhoewel dergelijke beperkingen *in casu* niet in het geding zijn, wijst de Raad van State erop dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in zijn arrest van 4 december 2003, in de zaak *Müslüm Gündüz t. Turkije* heeft geoordeeld dat het louter ervoor pleiten om de sharia in te voeren, beschermd wordt bij artikel 10 van het EVRM.

Het Hof oordeelde:

"51. Quant à la relation entre la démocratie et la charia, la Cour rappelle que dans son arrêt *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, elle a notamment souligné qu'il était difficile à la fois de se déclarer respectueux de la démocratie et des droits de l'homme et de soutenir un régime fondé sur la charia. Elle a considéré que la charia, qui reflétait fidèlement les dogmes et les règles divines édictées par la religion, présentait un caractère stable et invariable et se démarquait nettement des valeurs de la Convention, notamment eu égard à ses règles de droit pénal et de procédure pénale, à la place qu'elle réservait aux femmes dans l'ordre juridique et à son intervention dans tous les domaines de la vie privée et publique conformément aux normes religieuses. Elle rappelle toutefois que l'affaire *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres* précitée

[4] EHRM 17 juli 2012, *Tahran t. Turkije*, § 52. Zie ook EHRM, 15 januari 2013 *Eweida c.s t. Groot-Brittannië* , § 80: "La liberté religieuse relève avant tout de la pensée et de la conscience de chacun. Cet aspect du droit énoncé au premier paragraphe de l'article 9, celui de nourrir n'importe quelle conviction religieuse et de changer de religion ou de conviction, est absolu et inconditionnel."

[5] Algemene opmerking 22, 27 september 1993, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4.

[6] Zie hierboven de verwijzingen in voetnoot 2 van dit advies.

> concernait la dissolution d'un parti politique dont l'action semblait tendre à l'instauration de la charia dans un État partie à la Convention et qu'il disposait, à la date de sa dissolution, d'un potentiel réel de s'emparer du pouvoir politique (*ibidem*, § 108). Une telle situation est difficilement comparable à celle en l'espèce. Certes, il ne fait aucun doute qu'à l'égal de tout autre propos dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention, des expressions visant à propager, inciter à ou justifier la haine fondée sur l'intolérance, y compris l'intolérance religieuse, ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 de la Convention. Toutefois, de l'avis de la Cour, le simple fait de défendre la charia, sans en appeler à la violence pour l'établir, ne saurait passer pour un 'discours de haine'."[7]

Het voorstel heeft daarenboven *in casu* betrekking op "de sharia, in iedere versie of lezing". Het is inderdaad bekend dat de sharia een veelheid aan voorschriften inhoudt, uit verschillende bronnen, waarvan er uiteenlopende lezingen en interpretaties bestaan.[8] Het viseren van de hele sharia met al zijn voorschriften en geboden, in zijn verschillende versies of lezingen, kan bezwaarlijk worden verantwoord in het licht van de artikelen 9 van het EVRM en 18 van het BUPO, zowel vanuit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel waarin bij die bepalingen wordt voorzien (te weinig precieze aard van de bedoelde gedragingen) als vanuit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel dat eruit voortvloeit (het te algemene karakter van het verbod).

3.4. Voorts wenst de Raad van State te beklemtonen dat niet alleen het recht om zijn religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging tot uiting te brengen maar ook het recht om deze voor zich te houden, is gewaarborgd.[9] De Raad van State merkte in een eerder advies op dat "la liberté de pensée et de conscience implique que nul ne puisse être obligé à déclarer ses convictions".[10] Ook het Grondwettelijk Hof oordeelde in zijn arrest nr. 34/2015 van 12 maart 2015 dat het recht "om zijn godsdienstige of filosofische overtuiging niet kenbaar te maken, overtuiging die voor alles valt onder het meest innerlijke van eenieder (...)" impliceert dat men niet kan worden verplicht om zijn "godsdienstige of filosofische overtuigingen kenbaar te maken".[11] Burgers die hun religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging voor zich willen houden, mogen daarvan geen nadeel ondervinden.[12]

---

[7] EHRM 4 december 2003, *Mündüz Gündüz t. Tukije*, § 51.

[8] Zie B. DEPRET, *La Charia. Des sources à la pratique, un concept pluriel*, Editions La découverte, Parijs, 2014.

[9] Zo kunnen geen vragen over de overtuiging op levensbeschouwelijk of godsdienstig vlak worden gesteld bij een volkstelling (zie art. 24*quinquies* van de wet van 4 juli 1962 'betreffende de openbare statistiek', *BS* 20 juli 1962). Zie ook EHRM 2 februari 2010, *Sinan Isik t. Turkije* (i.v.m. een vermelding op de identiteitskaart); EHRM 3 juni 2010, *Dimitras e.a. t. Griekenland*, (i.v.m. verplichting om geloofsovertuiging bekend te maken vooraleer te worden ontslagen van de verplichting om in strafzaken een religieuze eed af te leggen).

[10] Adv.RvS 19.829/2 van 23 april 1990, over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 12 juli 1990 'tot oprichting van de Raad voor Onderwijs en Vorming van de Franse Gemeenschap', *Parl.St.* Fr. Gem.R. 1989-90, 123/1.

[11] Overweging B.7.2 van het arrest.

[12] Zie bv. GwH 15 juli 1993, nr. 65/93, B.5. In dit arrest verklaarde het Grondwettelijk Hof artikel 20 van de Cultuurpactwet, dat voorzag in een evenwichtige verdeling van culturele functies onder de verschillende representatieve ideologische en filosofische strekkingen, strijdig met artikel 10 van de Grondwet onder meer omwille van het risico "dat diegenen worden achtergesteld die gebruik maken van het aan ieder burger toekomend recht niet in het openbaar stelling te nemen".

3.5. De Raad van State ziet ten slotte niet in hoe de stellers van het wetsvoorstel kunnen verantwoorden dat bij artikel 6 de loyauteitsverklaring wordt opgelegd aan "de OIC Belgen", op straffe van verlies van de Belgische nationaliteit. OIC-Belgen, zijn Belgen, die naast de Belgische nationaliteit ook nog de nationaliteit bezitten van een lidstaat van de "Organisation of Islamic Cooperation" (Organisatie van de Islamitische Samenwerking) (artikel 2). Aangezien de maatregel die wordt opgelegd om de hiervoor uiteengezette redenen op zich strijdig is met de gewetens- en godsdienstvrijheid, kan de afdeling Wetgeving bijgevolg niet anders dan besluiten dat het verschil in behandeling dat ontstaat met het opleggen van deze maatregel strijdig is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zonder dat hoeft te worden onderzocht of het gekozen onderscheidingscriterium relevant is voor het nagestreefde doel.

II.2. Het opzeggen en sluiten van verdragen

4.1. Artikel 10 van het voorstel bepaalt dat de verdragen, die met de bepalingen van de voorgestelde wet niet in overeenstemming zijn, door "de regering" zo vlug mogelijk worden opgezegd. Zodra de opzegging uitwerking heeft, draagt de regering er zorg voor dat België tot deze verdragen toetreedt, onder het voorbehoud dat deze verdragen geen afbreuk kunnen doen aan de bepalingen van de voorgestelde wetten. Voor de toetreding is de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers niet vereist.

4.2. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet komt het aan de Koning toe de verdragen te sluiten en op te zeggen, gesteld dat dergelijke opzegging toegestaan is.[13] Voor zover het om gemengde verdragen gaat, dient daarenboven 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', te worden nageleefd.[14] Het komt niet aan de wetgever toe ter zake instructies te geven aan de Koning.[15] Alleen in het kader van de politieke controle op de regering zou het parlement ter zake zijn verzuchtingen kunnen uiten. Van zodra de

[13] Zie immers in verband met de onmogelijkheid voor een deelnemende staat om het BUPO op te zeggen, Comité voor de Rechten van de Mens, algemene opmerking 26 over de kwesties die verband houden met het blijvend nakomen van de verplichtingen die krachtens het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten zijn aangegaan, 8 december 1997.

[14] Zie meer bepaald artikel 17 wat de opzegging van gemengde verdragen betreft.

[15] Zie in verband met het verbod om de bevoegdheid van de Koning om verdragen te sluiten *a priori* in een wet te beperken, onder meer adv.RvS 27.457/4 van 30 maart 1998 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 mei 1999 'betreffende de Belgische internationale samenwerking' (*Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 1791/1, 31-36): "In het voorontwerp van wet wordt afbreuk gedaan aan de prerogatieven en bevoegdheden die krachtens artikel 167 van de Grondwet aan de Koning voorbehouden zijn, doordat het voorontwerp uitsluit dat akkoorden inzake ontwikkelingssamenwerking gesloten worden met andere landen dan die welke geselecteerd zijn, ook al zouden die andere landen voldoen aan de in artikel 5 opgesomde criteria, door het opleggen van de sectorale thema's waarop de samenwerking betrekking heeft en van de in aanmerking te nemen sectoroverschrijdende thema's. In het voorontwerp van wet wordt binnen vooraf door de wetgevende macht vastgestelde grenzen de bevoegdheid afgebakend die inzonderheid aan de Koning toekomt om, onder de exclusieve verantwoordelijkheid van Zijn ministers, verdragen te sluiten die het Koninkrijk België in de internationale rechtsorde verbinden. Het beginsel van de scheiding der machten wordt zodoende geschonden, doordat de grondwettelijke rol van het Parlement in de regel beperkt is tot het instemmen of tot het weigeren in te stemmen met verdragen gesloten door de Koning (behoudens de gevallen van verdragen houdende overdracht, ruil of toevoeging van grondgebied), welke instemming vereist is opdat het verdrag uitwerking kan hebben in de internationale rechtsorde". Zie in dezelfde zin adv.RvS 51.798/2/V van 5 september 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 maart 2013 'betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking', *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 2465/1, 52.

Koning een verdrag heeft opgezegd en hij zich voorneemt België opnieuw te laten toetreden tot het verdrag, zou de Kamer van volksvertegenwoordigers, die op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet zijn instemming dient te betuigen met deze toetreding, desgevallend wel in het dispositief van instemmingswet als voorwaarde kunnen stellen dat een voorbehoud wordt gemaakt bij de ratificatie van het verdrag, voor zover althans een dergelijk voorbehoud aan de algemene en bijzondere regels (zie bv. artikel 57 van het EVRM) uit het internationaal recht inzake het maken van voorbehouden, beantwoordt.[16] Noch de Kamer, noch de wetgever kan de Koning echter opdragen een verdrag op te zeggen.

4.3. Het voorstel is dan ook strijdig met artikel 167, § 2, van de Grondwet.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER	LE PREMIER PRÉSIDENT – DE EERSTE VOORZITTER
Wim GEURTS	Yves KREINS

[16] Zie daarover adv.RvS 45.011/2/V van 22 augustus 2008, over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 februari 2009 'houdende instemming met het Tweede aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, gedaan te Straatsburg op 8 november 2001'. Zie in verband met voorbehoud dat aanvaardbaar is in het licht van hetBUPO, Comité voor de Rechten van de Mens, Algemene opmerking 24 over de kwesties in verband met het voorbehoud dat gemaakt wordt bij de ratificatie van het Verdrag of van de facultatieve Protocollen die erop betrekking hebben of bij de toetreding tot die akten, of met betrekking tot verklaringen geformuleerd omtrent artikel 41 van het Verdrag, 11 november 1994, inzonderheid wat punt 8 betreft: "les dispositions du Pacte qui représentent des règles de droit international coutumier (a fortiori lorsqu'elles ont le caractère de normes impératives) ne peuvent pas faire l'objet de réserves. Ainsi, un État ne peut se réserver le droit (...) de dénier le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, (...) ou de dénier aux minorités le droit d'avoir leur propre vie culturelle, de professer leur propre religion ou d'employer leur propre langue".