



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.841/1/V
van 31 juli 2015

avis 57.841/1/V
du 31 juillet 2015

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Samenwerkingsverdrag tussen
de Regering van het Koninkrijk
België en de Regering van het
Koninkrijk Marokko inzake de
bestrijding van de
georganiseerde criminaliteit en
het terrorisme, opgemaakt te
Brussel op 18 februari 2014'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à la Convention de
coopération entre le
Gouvernement du Royaume de
Belgique et le Gouvernement
du Royaume du Maroc en
matière de lutte contre la
criminalité organisée et le
terrorisme, faite à Bruxelles le
18 février 2014'

Op 9 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 25 augustus 2015,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Samenwerkingsverdrag tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Koninkrijk Marokko inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme, opgemaakt te Brussel op 18 februari 2014'.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 28 juli 2015. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

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

*

Le 9 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 25 août 2015^(**), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention de coopération entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume du Maroc en matière de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, faite à Bruxelles le 18 février 2014'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 28 juillet 2015. La chambre était composée de Jan CLEMENT, conseiller d'État, président, Kaat LEUS et Wouter PAS, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

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

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe in te stemmen met het Samenwerkingsverdrag tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Koninkrijk Marokko ‘inzake de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme’, opgemaakt te Brussel op 18 februari 2014.² Dit verdrag bevat regels voor de uitwisseling van informatie en voor wederzijdse technische bijstand, al dan niet via bemiddeling van verbindingsofficieren, en dit met het oog op de voorkoming, de vervolging en de bestrijding van de in artikel 1, lid 2, van het verdrag opgesomde misdrijven, en met het oog op de lokalisatie van verdwenen personen en hulp bij de identificatie van lijken en op de lokalisatie van gestolen, verdwenen of verduisterde voorwerpen.

VORMVEREISTEN

3. Het verdrag heeft ook betrekking op de uitwisseling van gegevens en van privacygevoelige informatie.

Het verdient bijgevolg aanbeveling over dit verdrag het advies te vragen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levens[s]feer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’, gelezen in het licht van artikel 28, lid 2, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens’ naar luid waarvan elke lidstaat bepaalt dat de toezichthoudende autoriteiten worden geraadpleegd bij de opstelling van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de bescherming van de rechten en de vrijheden van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Mochten er ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen worden aangebracht aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Niettegenstaande het opschrift van het verdrag, moet worden opgemerkt dat het niet gaat om een “*executive agreement*”, maar om een volwaardig verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk Marokko. Het verdient aanbeveling om het opschrift van het verdrag in die zin aan te passen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VERDRAG

Artikel 1

4. Artikel 1, lid 2, van het verdrag bepaalt de lijst van misdrijven waarvan de voorkoming, de vervolging en de bestrijding de doelstelling van het verdrag en van de daarin vervatte samenwerking vormt. Artikel 1, lid 3, van het verdrag bepaalt dat deze lijst met misdrijven kan worden gewijzigd “door middel van overeenkomsten tussen de bevoegde Ministers van de Verdragsluitende Partijen”. De memorie van toelichting verduidelijkt dat hiermee “administratieve overeenkomsten” worden bedoeld.

Deze werkwijze botst evenwel op constitutionele bezwaren.

5. De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 het volgende standpunt ingenomen over de zogenaamde akkoorden in vereenvoudigde vorm:

“10. Hoewel artikel 167 van de Grondwet er niet uitdrukkelijk in voorziet, wordt in de Belgische internationale betrekkingen sinds geruime tijd en in ruime mate gebruik gemaakt van de zogenaamde ‘akkoorden in vereenvoudigde vorm’. Het gaat om akkoorden die niet door de Koning worden gesloten, doch wel door een minister, een diplomaat of een hoge ambtenaar en dit soms in de vorm van een uitwisseling van nota’s of van briefwisseling³. Uit de parlementaire voorbereiding van de herziening van artikel 167 van de Grondwet in 1993 blijkt dat het niet de bedoeling was aan de ter zake bestaande praktijk een wijziging aan te brengen⁴.

11. Uit de rechtspraak en de rechtsleer blijkt dat de praktijk van het sluiten van akkoorden in vereenvoudigde vorm aanvaard wordt op voorwaarde dat zulks binnen bepaalde grenzen geschiedt.

Voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, zijn deze akkoorden geen nieuwe verdragen, doch louter ‘executive agreements’. Ze behoeven dan ook niet door de Koning te worden gesloten. De Wetgevende Kamers hoeven er hun instemming niet aan te verlenen⁵.

Uit de praktijk blijkt echter ook dat sommige akkoorden wel zelf autonome regelingen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich brengen voor de overheden of de burgers. In dat geval dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet zouden ze dan ook in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en de Wetgevende Kamers zouden er

³ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Zie daarover P. DE VISSCHER, *De la conclusion des traités internationaux*, Brussel, 1943; P. DE VISSCHER en P.-F. SMETS, “La révision de l’article 68 de la Constitution belge”, *L’adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales*, Bruxelles, Institut de sociologie de l’Université libre de Bruxelles; Ph. GAUTIER, “La conclusion des traités”, *R.B.D.I.*, 1994, 36; *R.P.D.B.*, v° Traités internationaux, nr. 274; P.F. SMETS, *La conclusion des accords en forme simplifiée*, Brussel, 1969; J. VERHOEVEN, *Droit international Public*, Brussel, 2000, 388.

⁴ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: *Parl. St.*, Senaat, 1991-1992, nr. 100-16/1.

⁵ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Zie onder meer J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l’ordre juridique et dans la pratique diplomatique*, Brussel, 1980, p. 206-208; G. CRAENEN, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

hun instemming mee dienen te betuigen. Voor zover het gaat om “gemengde verdragen” dienen daarenboven de gemeenschaps- en/of gewestregeringen te worden betrokken bij het sluiten ervan en dienen ook de gemeenschaps- en/of gewestparlementen er hun instemming mee te verlenen.

Het wordt evenwel aanvaard dat de Koning, die het akkoord in vereenvoudigde vorm met een autonome regeling niet zelf heeft gesloten, zich later dit akkoord alsnog kan toe-eigenen door het aan de Wetgevende Kamers ter instemming voor te leggen. Zo heeft het Hof van Cassatie in een arrest van 25 november 1955 geen bezwaar gemaakt tegen het sluiten van zo’n akkoord in vereenvoudigde vorm door een andere overheid dan de Koning, die daartoe niet uitdrukkelijk door de Koning was gemachtigd - *in casu* ging het om de Minister van Buitenlandse Zaken - op voorwaarde evenwel dat dit akkoord, dat de Staat bezwaarde⁶, door de Koning aan de Wetgevende Kamers ter instemming wordt voorgelegd en dat de Wetgevende Kamers er ook hun instemming aan verlenen⁷. In een advies van 3 januari 1957 stelde ook de Raad van State:

‘Daar de Koning zich deze overeenkomsten, alleen reeds doordat hij ze thans ter goedkeuring aan de Kamers voorlegt, noodzakelijk toeigent, wordt het overbodig na te gaan of het feit dat die overeenkomsten van de Regering uitgaan, al dan niet betekent dat het Staatshoofd daarin naar het voorschrift van artikel 68 is opgetreden, en, anderzijds, of de Minister van Buitenlandse Zaken en de te Parijs geaccrediteerde ambassadeur van België, zonder een uitdrukkelijke opdracht te hebben ontvangen, bevoegd zijn om de diplomatieke oorkonden betreffende die overeenkomsten op te maken’⁸.

12. In de rechtsleer is aandacht besteed aan de constitutionele grondslag en meteen ook aan de grenzen van de praktijk van de ‘akkoorden in vereenvoudigde vorm’. P. DE VISSCHER schrijft wat dat betreft:

‘[...] nous dirons que les ministres peuvent par l’effet d’une délégation tacite du Roi, prendre sous forme d’accords en forme simplifiée, toute mesure destinée à assurer la bonne marche de leurs services pour autant que ces mesures ne sont contraires ni aux lois ni aux arrêtés royaux et qu’elles n’imposent pas d’obligations aux particuliers. Ils pourront d’autre part pour autant que le Roi ou la loi les y aura expressément autorisés, conclure des accords en forme simplifiée pour assurer l’exécution détaillée des traités’⁹.

⁶ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Volgens het oude artikel 68 van de Grondwet dienden enkel handelsverdragen en de verdragen die de Staat zouden kunnen bezwaren of de Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, de instemming van de Wetgevende Kamers te verkrijgen.

⁷ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Cass., 25 november 1955, *J.T.*, 1956, 339-340, met noot P. DE VISSCHER, *Pas.*, 1956, I, p. 285-292, met conclusie van advocaat-generaal F. DUMON.

⁸ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Advies 5.562/2 van 3 januari 1957 over een ontwerp van wet houdende goedkeuring van drie internationale akten, *Parl. St.*, Kamer, 1956-1957, 657/1. Zie ook advies 5.685/2 van 8 mei 1957 over een ontwerp van wet houdende goedkeuring van de betalingsovereenkomst tussen België en Turkije, van de bijgevoegde brieven en van het protocol, ondertekend op 2 december 1948, te Rome, en van de daarop volgende akten, alsook van het protocol betreffende het handels- en betalingsverkeer tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie en de Republiek Turkije, ondertekend op 15 april, te Brussel, *Parl. St.*, Senaat, 1956-1957, 319 en advies 5.422/2 van 29 mei 1957 over een ontwerp van wet houdende goedkeuring van het akkoord tussen België en het Groothertogdom Luxemburg, afgesloten bij wisseling van brieven, gedagtekend Brussel, 28 oktober en 12 december 1955, betreffende het toekennen van zekere voorrechten aan de Europese Gemeenschap voor kolen en staal alsook aan bij de Gemeenschap geaccrediteerde zendingen, *Parl. St.*, Kamer, 1957-1958, 791/1.

⁹ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: P. DE VISSCHER, *l.c.*, 340.

Ook J. VERHOEVEN schrijft:

‘Elle paraît reposer en droit belge sur une coutume constitutionnelle organisant une délégation, au moins implicite, de pouvoirs, normalement interdite. Elle ne semble applicable qu’à des traités dont l’objet est ‘mineur’ (exécution ou interprétation d’un accord existant, etc.) ou dont la conclusion est ‘urgente’¹⁰.

13. Voor zover de in artikel 8 van het Raamakkoord ingeschreven mogelijkheid voor de minister om een administratieve schikking te sluiten aldus op een grondwetsconforme wijze wordt geïnterpreteerd, en voor zover aldus de schikking slechts administratief-technische regelingen bevat die uitvoering geven aan de in het Raamakkoord zelf opgenomen beginselen, rijzen er geen bezwaren in het licht van artikel 167 van de Grondwet.”¹¹

6. In het voorliggende geval moet echter worden vastgesteld dat de eventuele wijzigingen aan artikel 1, lid 2, van het verdrag geen betrekking zullen hebben op administratief-technische regelingen. Het betreft daarentegen een machtiging aan de bevoegde ministers om zonder enige beperking het toepassingsgebied van het verdrag uit te breiden of te beperken. Deze machtiging kan bijgevolg niet worden geacht in overeenstemming te zijn met artikel 167 van de Grondwet.

Het voorgaande geldt des te meer aangezien de gegevensuitwisseling waarop het verdrag betrekking heeft, een inmenging vormt in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, hetgeen krachtens artikel 22 van de Grondwet slechts kan in de gevallen bij wet bepaald.

7. Dit probleem kan *in casu* niet worden verholpen door een voorafgaande instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers met wijzigingen aan artikel 1, lid 2, van het verdrag. Zo’n voorafgaande instemming is enkel mogelijk ten aanzien van akkoorden ter uitvoering van een basisverdrag en voor zover die uitvoeringsakkoorden de grenzen bepaald door het basisverdrag niet overschrijden.

De mogelijkheid in het verdrag waarmee de instemming wordt beoogd, om het toepassingsgebied ervan naar believen uit te breiden of in te perken, overschrijdt echter de grenzen bepaald door het basisverdrag.

8. Onder die omstandigheden kan artikel 1, lid 3, van het verdrag in beginsel geen doorgang vinden. Het zou slechts anders zijn indien de overeenkomsten die krachtens artikel 1, lid 3, zouden worden gesloten, door de Koning eigen zullen worden gemaakt en dus met toepassing van artikel 167, § 2, van de Grondwet ter instemming aan de Kamer van volksvertegenwoordigers zullen worden voorgelegd. Tot op het ogenblik dat die instemming werd verkregen, kunnen de voornoemde overeenkomsten ter wijziging van artikel 1, lid 2, van het verdrag geen uitwerking hebben in de Belgische rechtsorde.

¹⁰ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: J. VERHOEVEN, o.c., 388.

¹¹ Adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2009 ‘houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005’, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-912/1, 15-16.

Artikel 10

9. Artikel 10 van het verdrag garandeert, wat de bescherming van de persoonsgegevens in het kader van de toepassing van het verdrag betreft, dat de uitwisseling van gegevens plaatsvindt met respect voor het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 ‘tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens’, alsook voor het Aanvullend Protocol bij dat verdrag van 8 november 2001 ‘inzake toezichthoudende autoriteiten en grensoverschrijdend verkeer van gegevens’.

Er moet echter op worden gewezen dat het voorliggende verdrag ook moet worden uitgevoerd met inachtneming van de vereisten van het kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 ‘over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken’. Het verdrag sluit immers niet uit dat in het kader ervan ook gegevens worden uitgewisseld die afkomstig zijn van een andere lidstaat van de Europese Unie. Een dergelijke doorgifte van informatie is echter slechts mogelijk onder de voorwaarden bepaald bij artikel 13 van het vermelde kaderbesluit.¹² Het verdrag waarmee instemming wordt beoogd, is bijgevolg slechts verenigbaar met het recht van de Europese Unie indien artikel 10, lid 1, ervan zo wordt geïnterpreteerd dat onder de term “het respectieve nationale recht van de Verdragssluitende Partijen” voor België in het bijzonder ook de naleving van dat kaderbesluit wordt begrepen.¹³

*

¹² Het verdrag bevat geen uitdrukkelijke waarborg dat steeds de door artikel 13, lid 1, c), van het kaderbesluit 2008/977/JBZ vereiste voorafgaande instemming van de andere EU-lidstaat zal worden verkregen. Er kan evenmin zonder meer worden aangenomen dat de aard van de in artikel 1, lid 2, van het verdrag opgesomde misdrijven voor gevolg zou hebben dat de uitzondering vervat in artikel 13, lid 2, van het kaderbesluit steeds van toepassing is, omdat die laatste bepaling slechts geldt wanneer de gegevensuitwisseling “van essentieel belang is ter voorkoming van een onmiddellijke en ernstige bedreiging van de openbare veiligheid van een lidstaat of derde land of voor de wezenlijke belangen van een lidstaat, en de toestemming niet tijdig kan worden verkregen”.

¹³ Daarbij is niet duidelijk of hoofdstuk I/1 van de wet van 9 december 2004 ‘betreffende de internationale politieke verstrekking van gegevens van persoonlijke aard en informatie met gerechtelijke finaliteit, de wederzijdse internationale rechtshulp in strafzaken en tot wijziging van artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering’ alle waarborgen ter zake biedt, aangezien dit hoofdstuk slechts strekt tot omzetting van het kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 ‘betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie’, en blijkbaar niet is aangepast aan het kaderbesluit 2008/977/JBZ.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à la Convention de coopération entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume du Maroc 'en matière de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme', faite à Bruxelles le 18 février 2014 ². Cette convention règle l'échange d'informations et l'assistance technique mutuelle, par l'intermédiaire d'officiers de liaison ou non, et ce à des fins de prévention, de poursuite et de répression des infractions énumérées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la convention, et en vue de la localisation des personnes disparues ainsi que de l'aide à l'identification de cadavres et de la localisation d'objets volés, disparus ou détournés.

FORMALITÉS

3. La convention concerne également l'échange de données et d'informations sensibles concernant la vie privée.

Il est recommandé dès lors de solliciter l'avis de la Commission de la protection de la vie privée sur cette convention, en application de l'article 29, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel', lu à la lumière de l'article 28, paragraphe 2, de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données', aux termes duquel chaque État membre prévoit que les autorités de contrôle sont consultées lors de l'élaboration des mesures réglementaires ou administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel.

Si, consécutivement à l'avis à recueillir, des modifications devaient encore être apportées au projet, il y aura lieu de les soumettre au Conseil d'État, section de législation.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Malgré l'intitulé de la convention, il est à noter qu'il ne s'agit pas d'un « *executive agreement* », mais bien d'un véritable traité entre le Royaume de Belgique et le Royaume du Maroc. Il est recommandé d'adapter l'intitulé de la convention en ce sens.

EXAMEN DU TEXTE DE LA CONVENTION

Article 1^{er}

4. L'article 1^{er}, paragraphe 2, de la convention fixe la liste des infractions dont la prévention, la poursuite et la répression constituent l'objectif de la convention et de la coopération qu'elle implique. L'article 1^{er}, paragraphe 3, de la convention dispose que cette liste d'infractions pourra être modifiée « par des arrangements entre les Ministres compétents des Parties contractantes ». Il est précisé dans l'exposé des motifs qu'il s'agit d'« arrangements administratifs ».

Ce procédé soulève toutefois des objections de constitutionnalité.

5. À propos des accords dits en forme simplifiée, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, dans l'avis 42.631/AG du 8 mai 2007, a adopté le point de vue suivant :

« 10. Bien que l'article 167 de la Constitution ne le prévoie pas expressément, dans les relations internationales de la Belgique, des 'accords en forme simplifiée' sont utilisés couramment de longue date. Il s'agit d'accords qui ne sont pas conclus par le Roi, mais par un ministre, un diplomate ou un haut fonctionnaire, parfois sous la forme d'un échange de notes ou de lettres ³. Il résulte des travaux parlementaires de la révision de l'article 167 de la Constitution de 1993 qu'on n'avait pas l'intention de modifier la pratique en vigueur en la matière ⁴.

11. Il ressort de la jurisprudence et de la doctrine que la pratique de la conclusion d'accords en forme simplifiée est admise à la condition de respecter un certain nombre de limites.

Pour autant que ces accords se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique d'un traité et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent, ces accords ne sont pas de nouveaux traités, mais de simples 'executive agreements'. Ils ne doivent dès lors pas être conclus par le Roi. Les Chambres législatives ne doivent pas y donner leur assentiment ⁵.

La pratique révèle cependant également que certains accords comportent bel et bien des réglementations autonomes qui font naître des droits et obligations nouveaux pour les autorités ou les citoyens. Pareils accords doivent dans ces cas être considérés comme des traités. Conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution, ils devraient dès lors, en principe, être conclus par le Roi et recevoir l'assentiment des Chambres législatives. S'il s'agit 'de traités mixtes', les gouvernements communautaires et/ou

³ Note 5 de l'avis cité : Voir à ce sujet P. DE VISSCHER, *De la conclusion des traités internationaux*, Bruxelles, 1943; P. DE VISSCHER et P.-F. SMETS, « La révision de l'article 68 de la Constitution belge », *L'adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales*, Bruxelles, Institut de sociologie de l'Université libre de Bruxelles; Ph. GAUTIER, « La conclusion des traités », *R.B.D.I.*, 1994, 36; *R.P.D.B.*, v° Traités internationaux, n° 274; P.-F. SMETS, *La conclusion des accords en forme simplifiée*, Bruxelles, 1969; J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, 2000, 388.

⁴ Note 6 de l'avis cité : Doc. parl., Sénat, 1991-1992, n° 100-16/1.

⁵ Note 7 de l'avis cité : Voir notamment J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, 1980, pp. 206-208; G. CRAENEN, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p.7.

régionaux doivent en outre être associés à leur conclusion et les parlements communautaires et/ou régionaux y donner eux aussi leur assentiment.

Il est cependant admis que le Roi, qui n'a pas lui-même conclu l'accord en forme simplifiée comportant une réglementation autonome, peut encore se l'approprier par la suite en le présentant aux Chambres législatives pour assentiment. Ainsi, dans un arrêt du 25 novembre 1955, la Cour de cassation n'a soulevé aucune objection à l'égard de la conclusion d'un tel accord en forme simplifiée par une autorité que le Roi n'avait pas expressément habilitée pour ce faire - il s'agissait en l'occurrence du Ministre des Affaires étrangères - pour autant que, dès lors qu'il grevait l'État⁶, il ait été présenté par le Roi aux Chambres législatives pour assentiment et que celui-ci ait en outre été donné⁷. Dans un avis du 3 juin 1957, le Conseil d'État exposait également :

‘Comme le Roi, du seul fait qu'il soumet aujourd'hui les accords à l'assentiment des Chambres, se les approprie nécessairement, il devient sans intérêt de rechercher s'il résulte ou non de ce que les accords émanent du Gouvernement que le Chef de l'État y est intervenu, comme le prévoit l'article 68, et, d'autre part, si le Ministre des Affaires étrangères et l'ambassadeur de Belgique accrédité à Paris ont, sans une habilitation expresse, le pouvoir d'établir les instruments diplomatiques afférents à ces accords’⁸.

12. La doctrine s'est penchée sur le respect de la Constitution et, par conséquent, [sur] la pratique des ‘accords en forme simplifiée’. À cet égard, P. DE VISSCHER écrit :

‘[...] nous dirons que les ministres peuvent par l'effet d'une délégation tacite du Roi, prendre sous forme d'accords en forme simplifiée, toute mesure destinée à assurer la bonne marche de leurs services pour autant que ces mesures ne sont contraires ni aux lois ni aux arrêtés royaux et qu'elles n'imposent pas d'obligations aux particuliers. Ils pourront d'autre part pour autant que le Roi ou la loi les y aura expressément autorisés, conclure des accords en forme simplifiée pour assurer l'exécution détaillée des traités’⁹.

J. VERHOEVEN écrit dans le même sens :

‘Elle paraît reposer en droit belge sur une coutume constitutionnelle organisant une délégation, au moins implicite, de pouvoirs, normalement interdite. Elle ne semble applicable qu'à des traités dont l'objet est 'mineur' (exécution ou interprétation d'un accord existant, etc.) ou dont la conclusion est 'urgente’¹⁰.

⁶ Note 8 de l'avis cité : Selon l'article 68, ancien, de la Constitution, seuls les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges requièrent l'assentiment des Chambres.

⁷ Note 9 de l'avis cité : Cass. 25 novembre 1955, *J.T.*, 1956, 339-340, note P. DE VISSCHER, *Pas.*, 1956, I, p. 285-292, conclusions de l'avocat général F. DUMON.

⁸ Note 10 de l'avis cité : Avis 5.562/2 du 3 janvier 1957 sur un projet de loi portant approbation de trois actes internationaux, *Doc. parl.*, Chambre, 1956-1957, 657/1. Voir également l'avis 5.685/2 du 8 mai 1957 sur un projet de loi portant approbation de l'accord de paiement entre la Belgique et la Turquie, des lettres annexes et du protocole, signés à Rome, le 2 décembre 1948 et des actes subséquents, ainsi que du protocole sur le commerce et les paiements entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et la République de Turquie, signé à Bruxelles, le 15 avril 1955, *Doc. parl.*, Sénat, 1956-1957, 319 et l'avis 5.422/2 du 29 mai 1957 sur un projet de loi portant approbation de l'accord entre la Belgique et le Grand-duché de Luxembourg, conclu par échanges de lettres, datées à Bruxelles, les 28 octobre et 12 décembre 1955, concernant l'octroi de certains privilèges à la Communauté européenne du charbon et de l'acier et aux missions accréditées auprès de la Communauté, *Doc. parl.*, Chambre, 1957-1958, 791/1.

⁹ Note 11 de l'avis cité: P. DE VISSCHER, *l.c.*, 340.

¹⁰ Note 12 de l'avis cité: J. VERHOEVEN, *o.c.*, 388.

13. Il s'ensuit que pour autant que la possibilité que l'article 8 de l'Accord-cadre ouvre au ministre de conclure un arrangement administratif soit interprétée d'une manière conforme à la Constitution et que celui-ci ne comporte que des règles de nature technico-administrative qui donnent exécution aux principes figurant dans l'Accord-cadre lui-même, elle ne suscite pas d'objection au regard de l'article 167 de la Constitution »¹¹.

6. Force est toutefois de constater en l'espèce que les modifications éventuelles de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la convention ne porteront pas sur des règles de nature technico-administrative. Il s'agit par contre d'une habilitation donnée aux ministres compétents en vue d'étendre ou de limiter le champ d'application de la convention sans aucune restriction. Cette habilitation ne peut dès lors être réputée conforme à l'article 167 de la Constitution.

C'est d'autant plus vrai que l'échange de données faisant l'objet de la convention constitue une ingérence dans le droit à la protection de la vie privée, ce qui, en vertu de l'article 22 de la Constitution, n'est permis que dans les cas fixés par la loi.

7. En l'occurrence, ce problème ne peut être résolu par l'assentiment préalable de la Chambre des représentants aux modifications de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la convention. Un tel assentiment préalable n'est possible qu'à l'égard d'accords d'exécution d'une convention de base et pour autant que ceux-ci n'excèdent pas les limites fixées par ladite convention.

La possibilité, prévue dans la convention à laquelle il est envisagé de porter assentiment, d'étendre ou de restreindre son champ d'application comme on l'entend, excède toutefois les limites tracées par la convention de base.

8. Dans ces conditions, l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la convention ne peut pas, en principe, se concrétiser. Il n'en irait autrement que dans l'hypothèse où le Roi s'approprierait les arrangements qui seraient conclus en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 3, et où ils seraient donc soumis à l'assentiment de la Chambre des représentants, en application de l'article 167, § 2, de la Constitution. Jusqu'à l'obtention de cet assentiment, les arrangements précités en vue de modifier l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la convention seront privés d'effets dans l'ordre juridique belge.

Article 10

9. L'article 10 de la convention garantit, en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel dans le cadre de l'application de la convention, que l'échange de données a lieu dans le respect de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 'pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel', ainsi que du Protocole additionnel du 8 novembre 2001 'concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données'.

¹¹ Avis C.E. 42.631/AG du 8 mai 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005', *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-912/1, pp. 15-16.

On notera toutefois que la présente convention doit également être exécutée conformément aux prescriptions de la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 ‘relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale’. En effet, la convention n’exclut pas que, dans son cadre, des données en provenance d’un autre État membre de l’Union européenne soient également échangées. Pareil transfert d’informations n’est toutefois permis qu’aux conditions fixées par l’article 13 de la décision-cadre précitée¹². Dès lors, la convention à laquelle il est envisagé de donner assentiment n’est conciliable avec le droit de l’Union européenne que si son article 10, paragraphe 1, est interprété en ce sens que les termes « au droit national respectif de chaque Partie Contractante » incluent également, pour la Belgique en particulier, le respect de cette décision-cadre¹³.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jan CLEMENT

¹² La convention ne garantit pas expressément que l’accord préalable de l’autre État membre de l’UE, requis par l’article 13, paragraphe 1, c), de la décision-cadre 2008/977/JAI sera toujours obtenu. On ne peut pas non plus considérer tout simplement que la nature des infractions énumérées à l’article 1^{er}, paragraphe 2, de la convention, impliquerait que l’exception prévue à l’article 13, paragraphe 2, de la décision-cadre serait toujours applicable, cette dernière disposition ne trouvant à s’appliquer que lorsque le transfert de données « est essentiel pour prévenir un danger immédiat et sérieux pour la sécurité publique d’un État membre ou d’un État tiers ou pour les intérêts essentiels d’un État membre et que l’accord préalable ne peut pas être obtenu en temps utile ».

¹³ On n’aperçoit pas clairement à cet égard si le chapitre I^{er}/1^{er} de la loi du 9 décembre 2004 ‘sur la transmission policière internationale de données à caractère personnel et d’informations à finalité judiciaire, l’entraide judiciaire internationale en matière pénale et modifiant l’article 90^{ter} du Code d’instruction criminelle’ offre toutes les garanties en la matière, dès lors que ce chapitre vise uniquement la transposition de la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 ‘relative à la simplification de l’échange d’informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l’Union européenne’ et n’est manifestement pas adapté à la décision-cadre 2008/977/JAI.