



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.677/VR
du 16 février 2016

sur

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'accord entre le
Gouvernement du Royaume de
Belgique et le Gouvernement
du Grand-Duché de
Luxembourg sur l'assistance
mutuelle en matière de sécurité
civile fait à Bruxelles le
5 février 2015'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.677/VR
van 16 februari 2016

over

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
akkoord tussen de Regering
van het Koninkrijk België en
de Regering van het
Groothertogdom Luxemburg
betreffende wederzijdse
bijstand inzake civiele
veiligheid, gedaan te Brussel
op 5 februari 2015'

Le 15 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur l'assistance mutuelle en matière de sécurité civile fait à Bruxelles le 5 février 2015'.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies le 16 février 2016. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jan SMETS, Luc DETROUX, Wanda VOGEL et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, Yves DE CORDT, Christian BEHRENDT, et Bruno PEETERS, assesseurs, Bernadette VIGNERON et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Roger WIMMER, premier auditeur, Dries VAN EECKHOUTTE et Tim CORTHAUT, auditeurs.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 février 2016.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Op 15 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg betreffende wederzijdse bijstand inzake civiele veiligheid, gedaan te Brussel op 5 februari 2015'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 16 februari 2016. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Luc DETROUX, Wanda VOGEL en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, Yves DE CORDT, Christian BEHRENDT en Bruno PEETERS, assessoren, Bernadette VIGNERON en Annemie GOOSSENS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur, Dries VAN EECKHOUTTE en Tim CORTHAUT, auditers.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 februari 2016.

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment, au nom de l'autorité fédérale, à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg 'sur l'assistance mutuelle en matière de sécurité civile, fait à Bruxelles le 5 février 2015' (ci-après : l'Accord).

L'Accord tend à faciliter l'assistance mutuelle, en cas de catastrophes, entre les services de secours civils belges et luxembourgeois lorsque l'une des deux parties en fait la demande à l'autre. Outre des dispositions relatives à la demande d'assistance (articles 2 à 4), l'Accord contient également des dispositions concernant la structure de commandement (article 5), les frais (article 6), l'accueil des personnes et du matériel (article 7), les formalités aux frontières (article 8) et la reconnaissance mutuelle des véhicules d'intervention (article 9).

L'article 10 de l'Accord dispose que chaque partie contractante renonce en principe « tant pour elle-même que pour ses organes administratifs » à toute demande d'indemnisation à l'encontre de l'autre partie contractante, tant pour les dommages causés par un intervenant que pour ceux subis par un intervenant blessé ou décédé par suite de l'intervention.

L'article 11 de l'Accord précise que « [l']assistance transfrontalière est exécutée conformément aux dispositions réglementaires nationales ainsi qu'aux dispositions de l'Union européenne régissant la protection des données personnelles ».

Les articles 12 et 13 de l'Accord prévoient respectivement la possibilité d'organiser des exercices en commun ainsi que des stages techniques. L'article 14 permet de créer des modules d'intervention et des capacités de réponse communs, notamment dans le contexte du mécanisme de protection civile de l'Union ¹.

Dans son article 15, l'Accord dispose qu'en vue de sa bonne exécution, des arrangements particuliers pourront être conclus si nécessaire, en plus des arrangements *ad hoc* spécifiques déjà prévus dans l'Accord ².

Les articles 16 et 17 prévoient des mécanismes de règlement des litiges par l'intervention d'un comité composé de représentants ou par la voie diplomatique. L'article 18 dispose que l'Accord est conclu pour une durée illimitée mais qu'il pourra être dénoncé

¹ Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 'relative au mécanisme de protection civile de l'Union'.

² Voir à cet égard les articles 2, alinéa 2, 4, 6, 7, alinéa 3, 12 et 13, alinéa 2, de l'Accord.

moyennant le respect d'un préavis d'un an. L'Accord entrera en vigueur à la date à laquelle les deux gouvernements se seront notifié l'accomplissement de toutes les exigences constitutionnelles internes (article 19).

Les accords bilatéraux existants entre la Belgique et le Luxembourg en matière de sécurité civile sont abrogés. Il s'agit de l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg 'sur l'assistance mutuelle en matière de protection civile', signé à Bruxelles le 23 juin [lire : juillet] 1970 et de l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg 'sur l'assistance mutuelle en matière de protection civile', signé à Luxembourg le 13 mai 1993. La Belgique n'a au demeurant jamais ratifié ce dernier accord.

COMPÉTENCE

1. L'Accord auquel il est prévu de donner assentiment a trait à la matière de la sécurité civile, qui reste une compétence résiduaire de l'autorité fédérale.

Il y a toutefois lieu d'examiner si, en raison de son champ d'application personnel ou matériel, l'Accord ne constitue pas un traité mixte, à la conclusion duquel les gouvernements des entités fédérées doivent être associés et auxquels les parlements de ces entités doivent également donner assentiment, conformément à l'article 167 de la Constitution.

2. En ce que l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'Accord précise que l'assistance mutuelle envisagée « sera fournie en règle générale par : [...] les unités opérationnelles de la sécurité civile belge placées sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur », il confirme le caractère fédéral du champ d'application *ratione personae* de l'Accord.

Une incertitude provient toutefois de la précision contenue à l'article 1^{er}, alinéa 2, *in fine*, de l'Accord, dont il ressort que l'assistance mutuelle peut également être fournie « en cas de nécessité, sous toute autre forme appropriée ». Si l'Accord entend par là une assistance qui serait fournie par des services relevant des communautés ou des régions, le traité revêt alors un caractère mixte et requiert l'intervention des entités fédérées concernées, conformément à l'article 167 de la Constitution.

3. Est de même incertain, le champ d'application de l'article 10 de l'Accord, dont l'alinéa 1^{er} dispose que

« [c]haque partie contractante renonce tant pour elle-même que pour ses organes administratifs à toute demande d'indemnisation [...] ».

Il ne ressort pas clairement de cette disposition si l'État belge renonce ainsi aux seules demandes d'indemnisation qui pourraient être formulées par les services administratifs fédéraux ou si la renonciation englobe également toute demande d'indemnisation que pourraient faire valoir les organes administratifs régionaux ou communautaires.

Si c'est la première interprétation qui doit être retenue, l'autorité fédérale est bien compétente pour conclure seul cet engagement. Dans ce cas, il convient toutefois de s'assurer que l'autre partie contractante est consciente de ce que la conclusion de l'Accord ne la met pas à l'abri d'éventuelles actions en dommages-intérêts émanant des communautés et régions, en réparation de dommages causés à celles-ci par un intervenant de l'autre partie contractante dans l'accomplissement de sa mission.

Si c'est la seconde interprétation qui doit être retenue, à savoir si la renonciation à toute action en responsabilité contre les autorités luxembourgeoises du fait de l'exécution de l'Accord est censée englober également les revendications pouvant être formulées par les communautés et les régions, l'article 10 ne relève pas uniquement du législateur fédéral. Le traité présente dans ce cas les caractéristiques d'un traité mixte.

4. En ce qui concerne le champ d'application matériel de l'Accord auquel il est envisagé de donner assentiment, il est rappelé que la section de législation a souligné, dans l'avis 43.780/VR donné le 11 décembre 2007 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute, faite à Londres le 23 mars 2001', que

« [...] la circonstance que certaines dispositions de la convention concernée peuvent avoir une incidence sur l'exercice de compétences régionales ne suffit pas pour qualifier cette convention de traité mixte. Pour cela, il faut qu'elle règle une matière ou des matières relevant, en droit interne, de la compétence des régions »³.

Ainsi, la seule circonstance que l'assistance fournie en exécution de l'Accord peut avoir une incidence notamment en matière de santé ou de protection de l'environnement, qui sont des compétences respectivement communautaires et régionales, ne permet pas de considérer que l'Accord règle ces matières. Seules des dispositions de l'Accord qui régleraient de manière spécifique une matière communautaire ou régionale peuvent entraîner la qualification de traité mixte⁴.

Tel est le cas de l'article 9, alinéa 3, de l'Accord, en ce qu'il prévoit la reconnaissance mutuelle des autorisations de mise en circulation de bateaux, des permis de conduire de ces bateaux et de l'équipement de ces véhicules. Il ressort en effet de l'article 6, § 1^{er}, X, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', que les règles de police de navigation sur les voies navigables constituent une matière régionale.

L'article 9, alinéa 3, de l'Accord confère dès lors à celui-ci la qualité de traité mixte.

³ Point 3 de l'avis.

⁴ Point 2.3. de l'avis.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Dans l'avis 57.106/VR/3 donné le 30 mars 2015, le Conseil d'État, section de législation, a formulé les observations suivantes :

« 4.2. Selon les articles 3 et 4 de 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' (ci-après : l'accord de coopération), et le point 4 de ses développements – développements qui, selon l'article 20 de ce même accord, en font partie intégrante – la CIPE, sur la proposition du GTTM, arrête le caractère mixte éventuel d'un traité. Cela doit se faire dès que possible, notamment avant les négociations et la signature, et *a fortiori* au moins préalablement à l'approbation du traité concerné par le parlement.

4.3. Il semble devoir se déduire de la méthode employée pour la convention à l'examen que l'on a considéré que l'autorité fédérale peut préalablement et unilatéralement qualifier la convention concernée de mixte ou de non mixte et, au regard de cette qualification, décider si elle doit ou non être soumise au GTTM et à la CIPE ⁵.

Cette interprétation ne tient cependant pas compte du fait que l'objectif de l'intervention du GTTM et de la CIPE est précisément d'arrêter le caractère mixte ou non mixte d'un traité d'une manière concertée. En l'occurrence, le principe de base est qu'un devoir d'information réciproque '[compris] dans le sens le plus large' ⁶ doit permettre à la CIPE, sur la base d'une 'coordination étroite et permanente' ⁷ et sur la proposition du GTTM, d'arrêter ce caractère du traité ⁸. Conférer un droit de décision préalable pur et simple à l'autorité fédérale signifierait que cette autorité pourrait unilatéralement contourner le mécanisme de concertation et de coopération prévu par l'accord de coopération, ou le vider de sa substance, ce qui méconnaîtrait les principes fondamentaux relatifs à l'organisation de la politique en matière de relations extérieures ⁹. Pareille interprétation méconnaît en effet les compétences des communautés et des régions sur le plan international et peut également avoir une incidence négative sur la cohérence de la politique étrangère de la Belgique, au regard de laquelle les dispositifs d'information et de concertation en matière de politique étrangère doivent notamment être lus ¹⁰. Ces mécanismes doivent en effet garantir que, dans le cadre de négociations conventionnelles, les positions belges ayant fait l'objet d'une concertation interne soient arrêtées par des délégations suffisamment mandatées ¹¹.

⁵ Note de bas de page 3 de l'avis cité : On peut trouver un argument en faveur de cette conception dans l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération qui énonce : « Dès que le Gouvernement fédéral envisage d'entamer des négociations bilatérales ou multilatérales ou de participer à de telles négociations en vue de la rédaction d'un traité *n'ayant pas exclusivement trait aux domaines attribués par ou en vertu de la Constitution à la compétence des Communautés, des Régions ou de l'État fédéral*, il en informe aussitôt la Conférence interministérielle de la Politique étrangère ». Le point 4, alinéa 5, premier tiret, des développements de l'accord de coopération mentionne la même chose.

⁶ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Point 4, alinéa 4, des développements (« Il est évident que la phase d'information doit être comprise dans le sens le plus large »).

⁷ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Point 2, alinéa 2, des développements de l'accord de coopération.

⁸ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Article 4 de l'accord de coopération.

⁹ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Voir pour un aperçu global, J. VELAERS, « 'In foro interno et in foro externo': de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten », dans F. JUDO et G. GEUDENS (éd.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2006, 3-38.

¹⁰ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Voir à ce sujet *Doc. parl.*, Sénat, SE 1991-92, n° 100-16/1°, 2 et n° 100-16/2°, 5.

¹¹ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Voir l'article 4 de l'accord de coopération.

Eu égard à l'observation formulée ci-dessus, on ne pourrait admettre que l'autorité fédérale soit dispensée de l'obligation de soumettre la convention concernée au GTTM et à la CIPE que dans le cas où il n'y aurait manifestement aucun doute relativement au caractère non mixte de la convention devant être conclue par l'autorité fédérale. Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce.

4.4. À la lumière de ce qui précède, l'autorité fédérale est tenue de se concerter avec les entités fédérées, conformément à la procédure prescrite par les articles 3 et 4 de l'accord de coopération pour le GTTM et la CIPE, dans le but de clarifier si les communautés et les régions sont disposées à encore s'approprier la convention en la soumettant à l'assentiment des parlements compétents. À défaut de cet assentiment, la convention ne pourra pas être ratifiée¹². Dans l'attente de la position des communautés et des régions, il vaudrait mieux renoncer, à ce stade, à ce que la Chambre des représentants porte son assentiment à la convention actuellement à l'examen »¹³.

L'avant-projet de loi soumis pour avis appelle les mêmes observations.

2. Conformément à l'article 6, § 3bis, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, une concertation associant les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale concernée doit avoir lieu en ce qui concerne la détermination des règles de police de la navigation sur les voies navigables. Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de cette loi, les gouvernements régionaux doivent également être associés à l'élaboration des règles de police générale, à l'exception des règles de police de la navigation sur les voies navigables visées à l'article 6, § 1^{er}, X, 10°, et de la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport.

Pareilles règles sont visées à l'article 9 de l'Accord. Il ne ressort pas du dossier que les obligations en matière de concertation et d'association ont été respectées.

Ces formalités devront encore être accomplies.

¹² Note de bas de page 10 de l'avis cité : L'article 12 de l'accord de coopération dispose en ce sens ce qui suit : « Dès que toutes les Assemblées parlementaires concernées auront donné leur assentiment, le Ministre des Affaires étrangères fera établir l'instrument de ratification ou d'adhésion de la Belgique et le soumettra à la signature du Roi. C'est également le Ministre des Affaires étrangères qui fait établir et transmettre à qui il appartient les notifications relatives à l'accomplissement des formalités internes ».

¹³ Avis C.E. 57.106/VR/3 donné le 30 mars 2015 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, faite à Varsovie le 16 mai 2005'.

EXAMEN DE L'ACCORD

1. Accords en forme simplifiée

Plusieurs dispositions – notamment les articles 2, alinéa 2, 4, 6, 7, alinéa 3, 12 et 13, alinéa 2, de l'Accord – envisagent des arrangements particuliers qui seront conclus entre les parties. L'article 15 permet en outre d'une manière générale de conclure, en dehors de ces cas, encore d'autres arrangements particuliers « [e]n vue de la bonne exécution de cet Accord ». À ce propos, le délégué a donné l'explication suivante :

« Il est coutumier, en cette matière, de prévoir que les modalités pratiques et les procédures en vue de la mise en œuvre de dispositions d'un Accord soient réglées dans des arrangements particuliers, ce qui permet de pouvoir plus facilement adapter ces modalités et procédures aux évolutions et besoins en la matière. Le contenu de ces arrangements particuliers n'excède pas le cadre légal de l'Accord ; il ne prévoit que la mise en œuvre technique et opérationnelle des dispositions de l'Accord.

Ces arrangements particuliers sont énoncés aux articles 6 (frais d'assistance), 7 (accueil des équipes et de leur matériel), 12 (organisation d'exercice) et 13 (stage).

L'article 15 est plus général et prévoit la possibilité de conclure des arrangements particuliers, s'ils devaient s'avérer nécessaires, dans d'autres domaines que ceux spécifiquement cités aux articles ci-dessus mentionnés mais toujours bien entendu dans le cadre de la bonne exécution de l'Accord. Il pourrait y avoir d'autres domaines visés par l'Accord qui pourraient nécessiter que des modalités pratiques soient spécifiées dans un texte, domaines auxquels les négociateurs n'ont pas spécifiquement pensé ou qui pourraient s'avérer utiles en fonction de l'évolution du contexte (risque futur non encore identifié, ...).

Ces arrangements sont conclus au niveau de l'Administration, SPF Intérieur, et ne nécessitent pas d'assentiment parlementaire, ni de publication au Moniteur belge ».

Concernant de tels arrangements particuliers, il peut être renvoyé aux observations formulées par le Conseil d'État dans l'avis 42.631/AG donné le 8 mai 2007 au sujet de la conclusion d'accords en forme simplifiée :

« 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 lettres¹⁴. 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 matière¹⁵.

¹⁴ Note de bas de page 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.

¹⁵ Note de bas de page 6 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-16/1.

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 simple 'executive agreements'. Ils ne doivent dès lors pas être conclus par le Roi. Les Chambres législatives ne doivent pas y donner leur assentiment ¹⁶.

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 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'État ¹⁷, il ait été présenté par le Roi aux Chambres législatives pour assentiment et que celui-ci ait en outre été donné ¹⁸. Dans un avis du 3 janvier 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' ¹⁹.

¹⁶ Note de bas de page 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.

¹⁷ Note de bas de page 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.

¹⁸ Note de bas de page 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.

¹⁹ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Avis 5.562 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.*, 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.

12. La doctrine s'est penchée sur le respect de la Constitution et, par conséquent, à 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'²⁰.

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'²¹.

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 »²².

Dans la mesure où la possibilité de conclure des arrangements particuliers, prévue dans l'Accord, est interprétée d'une manière conforme à la Constitution et pour autant que ces arrangements particuliers se limitent à assurer l'exécution administrative et technique de l'Accord et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui figurent déjà dans l'Accord proprement dit, il n'y a pas lieu à formuler une objection au regard de l'article 167 de la Constitution.

Si un arrangement particulier a toutefois pour effet d'étendre le champ d'application de l'Accord ou a des incidences sur les droits et obligations des justiciables, cet arrangement particulier ne pourra être considéré comme un accord en forme simplifiée.

2. Relation avec des conventions antérieures

1. L'article 20 de l'Accord abroge deux accords existants.

2. On notera tout d'abord qu'à l'article 20 de l'Accord, il y a lieu de corriger la date du premier accord en « 23 juillet 1970 ».

3. Ensuite, on précisera que le fait que le deuxième accord n'a jamais été ratifié par la Belgique et qu'il n'a dès lors jamais produit d'effets, n'exclut pas qu'il soit pertinent de l'abroger

²⁰ Note de bas de page 11 de l'avis cité : P. DE VISSCHER, *l.c.*, 340.

²¹ Note de bas de page 12 de l'avis cité : J. VERHOEVEN, *o.c.*, 388.

²² Avis C.E. 42.631/AG donné le 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, 2007-2008, n° 4-912/1, p. 15).

formellement. Ce faisant, il est en effet mis fin de manière expresse aux obligations qui incombent néanmoins à la Belgique en vertu de l'article 18 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 'sur le droit des traités'.

4. Enfin, le délégué a été invité à préciser la relation avec l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg 'relatif aux échanges d'informations en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques', fait à Eischen le 28 avril 2004, dont l'avant-projet de loi d'assentiment a été soumis récemment à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

Le délégué a répondu en ces termes :

«Le Traité relatif aux échanges d'information en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques de 2004 vise les échanges d'informations qui ont lieu entre les Centres de Crise nationaux belge et luxembourgeois pour permettre à nos deux pays de gérer au mieux, sur leur territoire, les conséquences d'un tel incident et de prendre les mesures de protection et de communication adéquates.

Concrètement un pays va informer son voisin, qu'un accident nucléaire ou une situation d'urgence radiologique vient de se produire sur son territoire et qu'il y a un risque d'avoir des conséquences sur le territoire du voisin. Les informations portent sur l'alerte, la nature, la gravité de l'accident, son évolution prévisible, les actions de protection de la population prises ou qui vont être prises et les messages adressés à la population. Ces informations sont d'ordre plus stratégique.

L'Accord de 2015 est quant à lui multirisque et vise l'assistance qui peut être apportée en cas de catastrophe. Cette assistance peut consister tant en l'envoi d'équipes d'intervention, de matériel que de transmission d'informations et d'expertise dans toute situation d'urgence également autre que nucléaire ou radiologique. Ces informations sont d'ordre plus opérationnel. Elles peuvent viser par exemple la nature de l'opération à effectuer au vu des conditions concrètes sur le terrain, les moyens à déployer, le matériel à utiliser, etc. ».

Il paraît utile d'apporter des éclaircissements sur ce point dans l'exposé des motifs, ainsi que de préciser la relation entre l'Accord à l'examen et le Mémorandum d'Accord 'concernant la coopération dans le domaine de la gestion des crises pouvant avoir des conséquences transfrontalières entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg', fait à Luxembourg le 1^{er} juin 2006²³.

²³ Voir l'avis 50.391/2 donné le 24 octobre 2011 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 25 août 2012 'portant assentiment au Mémorandum d'Accord concernant la coopération dans le domaine de la gestion des crises pouvant avoir des conséquences transfrontalières entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-duché de Luxembourg, fait à Luxembourg le 1^{er} juin 2006' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, 5-1530/1).

3. Le régime de priorité de l'article 11 de l'Accord

L'article 11 de l'Accord dispose, dans la version française, que

« [l]'assistance transfrontalière est exécutée conformément aux dispositions réglementaires nationales ainsi qu'aux dispositions de l'Union européenne régissant la protection des données personnelles »,

et, dans la version néerlandaise, que

« [d]e grensoverschrijdende hulp wordt uitgevoerd in overeenstemming met de nationale reglementaire bepalingen, evenals met de bepalingen van de Europese Unie inzake de bescherming van persoonsgegevens ».

Cette différence de rédaction pourrait suggérer que les versions française et néerlandaise de l'article 11 n'ont pas la même portée, en ce sens que la version française ne viserait que les dispositions nationales et européennes régissant la protection des données personnelles, alors que la version néerlandaise viserait toutes les dispositions réglementaires nationales, ainsi que les seules dispositions de l'Union européenne régissant la protection des données personnelles.

L'intention semblant être de ne viser, dans l'article 11, que les dispositions nationales et européennes régissant la protection des données personnelles, il est suggéré de compléter l'exposé des motifs en insérant dans les deux versions linguistiques de cet exposé, après les mots « [l]'article 11 prévoit que l'assistance transfrontalière est exécutée conformément à la législation nationale », les mots « régissant la protection des données ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het verlenen van instemming, namens de federale overheid, met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg ‘betreffende de wederzijdse bijstand inzake civiele veiligheid, gedaan te Brussel op 5 februari 2015’ (hierna: het Akkoord).

Met het Akkoord wordt beoogd om de wederzijdse bijstand bij rampen te vergemakkelijken tussen de Belgische en Luxemburgse civiele hulpdiensten, wanneer een van beide partijen de andere daarom verzoekt. Naast bepalingen over het bijstandsverzoek (artikelen 2 tot 4), omvat het Akkoord ook afspraken over de bevelsstructuur (artikel 5), de kosten (artikel 6), het onthaal van mensen en middelen (artikel 7), de grensformaliteiten (artikel 8) en de wederzijdse erkenning van interventievoertuigen (artikel 9).

Artikel 10 van het Akkoord bepaalt dat elke contractspartij “zowel voor zichzelf als voor haar administratieve organen” in beginsel afziet van aansprakelijkheidsvorderingen tegen de andere partij, zowel met betrekking tot de schade aangericht door een intervenant, als met betrekking tot de schade geleden door een intervenant die gewond of overleden is naar aanleiding van de interventie.

In artikel 11 van het Akkoord wordt verduidelijkt dat “[d]e grensoverschrijdende hulp wordt uitgevoerd in overeenstemming met de nationale reglementaire bepalingen, evenals met de bepalingen van de Europese Unie inzake de bescherming van persoonsgegevens”.

Artikel 12 van het Akkoord voorziet in de mogelijkheid van gezamenlijke oefeningen, en artikel 13 in die van technische stages. Artikel 14 maakt de oprichting van gezamenlijke interventiemodules en responscapaciteiten mogelijk, met name in de context van het Uniemechanisme voor civiele bescherming¹.

Artikel 15 van het Akkoord bepaalt dat ter uitvoering ervan indien nodig andere bijzondere regelingen kunnen worden uitgewerkt, bovenop de specifieke *ad hoc* afspraken waarin al wordt voorzien in het Akkoord².

¹ Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming’.

² Zie in dat verband de artikelen 2, tweede lid, 4, 6, 7, derde lid, 12 en 13, tweede lid, van het Akkoord.

De artikelen 16 en 17 voorzien in mechanismes voor geschillenbeslechting via een comité van vertegenwoordigers of via diplomatieke weg. Artikel 18 bepaalt dat het Akkoord voor onbepaalde duur is gesloten, maar kan worden opgezegd met een opzegtermijn van één jaar. De overeenkomst zal in werking treden op de datum waarop de beide regeringen de afronding van alle interne constitutionele vereisten aan elkaar zullen hebben genotificeerd (artikel 19).

De bestaande bilaterale akkoorden tussen België en Luxemburg inzake civiele veiligheid worden opgeheven. Het gaat om het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg ‘betreffende de wederzijdse bijstand inzake civiele bescherming’, dat werd ondertekend in Brussel op 23 juni [lees: juli] 1970, en het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg ‘betreffende de wederzijdse bijstand inzake civiele bescherming’, dat werd ondertekend in Luxemburg op 13 mei 1993. Dat laatste verdrag is overigens nooit door België geratificeerd.

BEVOEGDHEID

1. Het Akkoord waarmee men instemming beoogt te betuigen heeft betrekking op de civiele veiligheid, een aangelegenheid die nog steeds tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid behoort.

Er behoort niettemin te worden nagegaan of het Akkoord, gelet op het personele of het materiële toepassingsgebied ervan, geen gemengd verdrag is, bij het sluiten waarvan de deelstaatregeringen dienen te worden betrokken en waaraan de parlementen van die deelstaten eveneens hun instemming moeten verlenen overeenkomstig artikel 167 van de Grondwet.

2. Aangezien in artikel 1, tweede lid, van het Akkoord staat dat de in het vooruitzicht gestelde wederzijdse bijstand “over het algemeen geleverd zal worden door: [...] de operationele eenheden van de Belgische civiele veiligheid die onder het gezag van de Minister van Binnenlandse Zaken staan” wordt door dat artikel het federale karakter van het toepassingsgebied *ratione personae* van het Akkoord bevestigd.

De precisering die artikel 1, tweede lid, *in fine*, van het Akkoord bevat en waaruit blijkt dat de wederzijdse bijstand ook “indien nodig, onder elke andere geschikte vorm” kan worden geleverd, doet evenwel twijfel rijzen. Als het Akkoord daaronder bijstand verstaat die zou worden geleverd door diensten die onder de gemeenschappen of onder de gewesten ressorteren, dan heeft het verdrag een gemengd karakter en moeten de deelstaten in kwestie overeenkomstig artikel 167 van de Grondwet bij de totstandkoming van het verdrag betrokken worden.

3. Er bestaat ook twijfel over het toepassingsgebied van artikel 10 van het Akkoord, waarvan het eerste lid bepaalt dat

“[e]lke contracterende partij [...] zowel voor zichzelf als voor haar administratieve organen af[ziet] van elk verzoek tot schadevergoeding [...]”.

Op grond van die bepaling is het niet duidelijk of de Belgische staat aldus alleen afziet van de vorderingen tot schadevergoeding die eventueel kunnen worden ingesteld door de federale administratieve diensten dan wel of ook wordt afgezien van elke vordering tot schadevergoeding die door de administratieve organen van de gewesten of van de gemeenschappen zouden kunnen worden ingesteld.

Als de eerste interpretatie moet worden gevolgd, is de federale overheid inderdaad bevoegd om die verbintenis alleen aan te gaan. In dat geval dient men zich er evenwel van te vergewissen dat de andere contractpartij er zich van bewust is dat het sluiten van het Akkoord haar niet behoedt voor mogelijke vorderingen tot schadeloosstelling ingesteld door de gemeenschappen en de gewesten tot herstel van de schade die aan hen werd veroorzaakt door een intervenant van de andere contractpartij bij de uitvoering van zijn opdracht.

Als de tweede interpretatie moet worden gevolgd, namelijk dat het afzien van elke aansprakelijkheidsvordering tegen de Luxemburgse overheid als gevolg van de uitvoering van het Akkoord, ook inhoudt dat wordt afgezien van de eisen die door de gemeenschappen en de gewesten kunnen worden ingesteld, valt artikel 10 niet alleen onder de bevoegdheid de federale wetgever. In dat geval heeft het verdrag de kenmerken van een gemengd verdrag.

4. Wat betreft het materiële toepassingsgebied van het Akkoord waarmee men instemming beoogt te betuigen, wordt eraan herinnerd dat de afdeling Wetgeving er in advies 43.780/VR van 11 december 2007 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Internationaal Verdrag inzake de burgerlijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie, gedaan te Londen op 23 maart 2001’, op gewezen heeft dat

“[...] de vaststelling dat zekere bepalingen van het betrokken verdrag een weerslag kunnen hebben op de uitoefening van gewestbevoegdheden, niet volstaat om dat verdrag te kwalificeren als een gemengd verdrag. Vereist daartoe is dat erin een aangelegenheid of aangelegenheden worden geregeld die internrechtelijk behoren tot de bevoegdheid van de gewesten”.³

Louter op grond van de vaststelling dat de bijstand verleend ter uitvoering van het Akkoord meer bepaald een weerslag kan hebben op de gezondheid of op de bescherming van het leefmilieu, die respectievelijk een gemeenschaps- en een gewestbevoegdheid zijn, kan er niet van worden uitgegaan dat die aangelegenheden worden geregeld door het Akkoord. Alleen ingeval bepalingen van het Akkoord specifiek een gemeenschaps- of een gewestaangelegenheid regelen, kan het Akkoord als gemengd verdrag worden gekwalificeerd.⁴

Dat is het geval met artikel 9, derde lid, van het Akkoord dat voorziet in de onderlinge erkenning van de vergunningsaanvragen om boten in het verkeer te brengen, van de

³ Punt 3 van het advies.

⁴ Punt 2.3. van het advies.

rijbewijzen van deze boten en van de uitrusting van deze voertuigen. Uit artikel 6, § 1, X, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ blijkt immers dat de regels van politie over het verkeer op waterwegen een gewestaangelegenheid zijn.

Door artikel 9, derde lid, van het Akkoord krijgt dit Akkoord derhalve de hoedanigheid van gemengd verdrag.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. In advies 57.106/VR/3 van 30 maart 2015 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende uiteengezet:

“4.2. Ingevolge de artikelen 3 en 4 van 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’ (hierna: het samenwerkingsakkoord), evenals onderdeel 4 van de toelichting erbij – toelichting die ingevolge artikel 20 van het samenwerkingsakkoord er integraal deel van uitmaakt – stelt de ICBB op voorstel van de WGV, het al dan niet gemengde karakter van een verdrag vast. Dit moet in een zo vroeg mogelijke fase gebeuren, namelijk voorafgaand aan de onderhandelingen en de ondertekening, en *a fortiori* minstens voorafgaand aan de parlementaire goedkeuring van het betrokken verdrag.

4.3. Uit de met betrekking tot het voorgelegde verdrag gevolgde handelwijze lijkt te moeten worden afgeleid dat men ervan uitgegaan is dat de federale overheid voorafgaand, op een eenzijdige wijze het betrokken verdrag als al dan niet gemengd vermag te kwalificeren en gelet op die kwalificatie vermag te bepalen of een verdrag al dan niet dient te worden voorgelegd aan de WGV en de ICBB.⁵

Met die interpretatie wordt evenwel eraan voorbijgegaan dat de tussenkomst van de WGV en de ICBB juist tot doel heeft om in onderling overleg het al dan niet gemengde karakter van een verdrag vast te stellen. Het uitgangspunt daarbij is een ‘zo ruim mogelijk[e]’⁶ wederzijdse informatieplicht, waarbij op basis van ‘nauwe en permanente coördinatie’⁷ door de ICBB op voorstel van de WGV dat karakter van het verdrag wordt vastgesteld.⁸ Het zonder meer toekennen van een voorafgaand beslissingsrecht in hoofde van de federale overheid zou inhouden dat deze overheid eenzijdig het overleg- en samenwerkingsmechanisme waarin het samenwerkingsakkoord voorziet, kan omzeilen of uithollen, wat op gespannen voet zou staan met de basisbeginselen betreffende de

⁵ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: Voor die zienswijze kan steun worden gezocht in artikel 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord, dat luidt: “Zodra de federale Regering het inzicht heeft bilaterale of multilaterale onderhandelingen met het oog op het opstellen van een verdrag, *dat niet uitsluitend betrekking heeft op de aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen, de Gewesten of de Federale Staat door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn*, wordt de Interministeriële Conferentie van het Buitenlands Beleid hiervan onverwijld in kennis gesteld.” Ook in onderdeel 4, vijfde alinea, eerste streepje, van de toelichting bij het samenwerkingsakkoord wordt hiervan gewag gemaakt.

⁶ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: Onderdeel 4, vierde alinea, van de toelichting (“Het is duidelijk dat de informatiefase zo ruim mogelijk moet worden gezien”).

⁷ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: Onderdeel 2, tweede alinea, van de toelichting bij het samenwerkingsakkoord.

⁸ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord.

organisatie van het beleid inzake de buitenlandse betrekkingen.⁹ Een dergelijke interpretatie doet immers afbreuk aan de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten op internationaal vlak en kan ook een negatieve weerslag hebben op de coherentie van het Belgische buitenlandse beleid, in het licht waarvan de informatie- en overlegregelingen op het vlak van het buitenlands beleid mede moeten worden gezien.¹⁰ Deze mechanismen moeten er immers voor zorgen dat in het raam van verdragsonderhandelingen intern overlegde Belgische posities worden ingenomen door voldoende gemandateerde Belgische delegaties.¹¹

Gelet op wat hiervoor is opgemerkt, zou enkel kunnen worden aangenomen dat de federale overheid vrijgesteld is van de plicht tot het voorleggen van het betrokken verdrag aan de WGV en de ICBB wanneer er klaarblijkelijk geen twijfel kan bestaan over het niet-gemengde karakter van het door de federale overheid te sluiten verdrag. Dat is in dit geval evenwel niet zo.

4.4. In het licht hiervan dient de federale overheid in overleg te treden met de deelstaten overeenkomstig de bij de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord voorgeschreven procedure voor de WGV en de ICBB teneinde erover duidelijkheid te verkrijgen of de gemeenschappen en de gewesten bereid zijn om zich het verdrag alsnog eigen te maken door het ter instemming van de bevoegde parlementen voor te leggen. Zonder die instemming zal niet kunnen worden overgegaan tot de ratificatie van het verdrag.¹² In afwachting van de stellingname van de gemeenschappen en de gewesten zou in dit stadium beter worden afgezien van de instemming door de Kamer van volksvertegenwoordigers met het thans onderzochte verdrag”.¹³

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet geeft aanleiding tot dezelfde opmerkingen.

2. Overeenkomstig artikel 6, § 3bis, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt er overleg gepleegd tussen de betrokken gewestregeringen en de betrokken federale overheid over het vaststellen van de regels van politie over het verkeer op waterwegen. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van die wet dienen de gewestregeringen bovendien te worden betrokken bij het ontwerpen van regels van de algemene politie, met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in artikel 6, § 1, X, 10°, en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen.

⁹ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: Zie voor een globaal overzicht J. VELAERS, “*In foro interno et in foro externo*”: de internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten”, in F. JUDO en G. GEUDENS (eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Brussel, De Boeck en Larcier, 2006, 3-38.

¹⁰ Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Zie in dit verband *Parl.St.* Senaat BZ 1991-92, nr. 100-16/1°, 2 en nr. 100-16/2°, 5.

¹¹ Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: Zie artikel 4 van het samenwerkingsakkoord.

¹² Voetnoot 10 van het aangehaalde advies: Artikel 12 van het samenwerkingsakkoord bepaalt in die zin het volgende: “Zodra de instemming in alle betrokken parlementaire assemblees werd bekomen zal de Minister van Buitenlandse Zaken de bekrachtigings- of toetredingsoorkonde van België opmaken en voorleggen aan de ondertekening van de Koning. Ook de kennisgevingen over de beëindiging van de interne procedures worden door de Minister van Buitenlandse Zaken opgesteld en ter bestemming geleid.”

¹³ Adv. RvS 57.106/VR/3 van 30 maart 2015 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme, gedaan te Warschau op 16 mei 2005’.

Dergelijke regels worden geïmplementeerd in artikel 9 van het Akkoord. Uit het dossier blijkt niet dat de overleg- en betrokkenheidsverplichtingen werden vervuld.

Deze zullen alsnog moeten worden vervuld.

ONDERZOEK VAN HET AKKOORD

1. Akkoorden in vereenvoudigde vorm

Verschillende bepalingen – in het bijzonder de artikelen 2, tweede lid, 4, 6, 7, derde lid, 12 en 13, tweede lid, van het Akkoord – stellen bijzondere regelingen in het vooruitzicht die tussen de partijen zullen worden afgesproken. Artikel 15 voorziet bovendien in een algemene toelating om buiten die gevallen ook nog andere bijzondere regelingen uit te werken “met het oog op de goede uitvoering van dit Akkoord”. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Il est coutumier, en cette matière, de prévoir que les modalités pratiques et les procédures en vue de la mise en œuvre de dispositions d'un Accord soient réglées dans des arrangements particuliers, ce qui permet de pouvoir plus facilement adapter ces modalités et procédures aux évolutions et besoins en la matière. Le contenu de ces arrangements particuliers n'excède pas le cadre légal de l'Accord; il ne prévoit que la mise en œuvre technique et opérationnelle des dispositions de l'Accord.

Ces arrangements particuliers sont énoncés aux articles 6 (frais d'assistance), 7 (accueil des équipes et de leur matériel), 12 (organisation d'exercice) et 13 (stage).

L'article 15 est plus général et prévoit la possibilité de conclure des arrangements particuliers, s'ils devaient s'avérer nécessaires, dans d'autres domaines que ceux spécifiquement cités aux articles ci-dessus mentionnés mais toujours bien entendu dans le cadre de la bonne exécution de l'Accord. Il pourrait y avoir d'autres domaines visés par l'Accord qui pourraient nécessiter que des modalités pratiques soient spécifiées dans un texte, domaines auxquels les négociateurs n'ont pas spécifiquement pensé ou qui pourraient s'avérer utiles en fonction de l'évolution du contexte (risque futur non encore identifié, ...).

Ces arrangements sont conclus au niveau de l'Administration, SPF Intérieur, et ne nécessitent pas d'assentiment parlementaire, ni de publication au Moniteur belge”.

In verband met dergelijke bijzondere regelingen kan worden verwezen naar wat de Raad van State in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 heeft opgemerkt over het sluiten van 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 briefwisseling.¹⁴ Uit de parlementaire voorbereiding van de herziening van

¹⁴ Voetnoot 5 van het aangehaalde 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,

artikel 167 van de Grondwet in 1993 blijkt dat het niet de bedoeling was aan de ter zake bestaande praktijk een wijziging aan te brengen.¹⁵

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 verlenen.¹⁶

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 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 bezwaarde,¹⁷ door de Koning aan de Wetgevende Kamers ter instemming wordt voorgelegd en dat de Wetgevende Kamers er ook hun

instemming aan verlenen¹⁸. 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 toe-eigent, 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

nr. 274; P.-F. SMETS, *La conclusion des accords en forme simplifiée*, Brussel, 1969; J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Brussel, 2000, 388.

¹⁵ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Parl. St., Senaat 1991-1992, nr. 100-16/1.

¹⁶ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: Zie onder meer J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, 1980, p. 206-208; G. CRAENEN, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

¹⁷ Voetnoot 8 van het aangehaalde 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.

¹⁸ Voetnoot 9 van het aangehaalde 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.

België, zonder een uitdrukkelijke opdracht te hebben ontvangen, bevoegd zijn om de diplomatieke oorkonden betreffende die overeenkomsten op te maken'.¹⁹

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'.²⁰

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'.²¹

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'.²²

Voor zover de in het Akkoord bepaalde mogelijkheid om bijzondere regelingen uit te werken aldus op een grondwetsconforme wijze wordt geïnterpreteerd, en voor zover deze bijzondere regelingen alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van het Akkoord en ermee slechts beoogd wordt de rechten en de verplichtingen die in het Akkoord zelf al zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, rijzen er geen bezwaren in het licht van artikel 167 van de Grondwet.

Indien een bijzondere regeling echter tot gevolg heeft dat het toepassingsgebied van het Akkoord zou worden uitgebreid of gevolgen heeft voor de rechten en de verplichtingen

¹⁹ Voetnoot 10 van het aangehaalde 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 1955, 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.

²⁰ Voetnoot 11 van het aangehaalde advies: P. DE VISSCHER, *l.c.*, 340.

²¹ Voetnoot 12 van het aangehaalde advies: J. VERHOEVEN, *o.c.*, 388.

²² 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.

van de rechtzoekenden, dan zal die bijzondere regeling niet kunnen worden beschouwd als een akkoord in vereenvoudigde vorm.

2. Verhouding met eerdere verdragen

1. Bij artikel 20 van het Akkoord worden twee bestaande overeenkomsten opgeheven.
2. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat in artikel 20 van het Akkoord de datum van het eerste verdrag moet worden gecorrigeerd naar “23 juli 1970”.
3. In de tweede plaats kan worden verduidelijkt dat het gegeven dat het tweede verdrag nooit door België werd geratificeerd, en bijgevolg nooit uitwerking heeft gehad, niet uitsluit dat het zin heeft om het formeel op te heffen. Aldus wordt immers uitdrukkelijk een einde gesteld aan de verplichtingen die niettemin op België rusten ten gevolge van artikel 18 van het verdrag van Wenen van 23 mei 1969 ‘inzake het verdragenrecht’.
4. Aan de gemachtigde is ten slotte gevraagd om te verduidelijken wat de relatie is met het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg ‘betreffende de informatie-uitwisselingen in geval van incidenten of ongevallen die radiologische gevolgen kunnen hebben’, gedaan te Eischen op 28 april 2004, waarvan het voorontwerp van instemmingswet onlangs om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd.

De gemachtigde antwoordde:

“Le Traité relatif aux échanges d’information en cas d’incident ou d’accident pouvant avoir des conséquences radiologiques de 2004 vise les échanges d’informations qui ont lieu entre les Centres de Crise nationaux belge et luxembourgeois pour permettre à nos deux pays de gérer au mieux, sur leur territoire, les conséquences d’un tel incident et de prendre les mesures de protection et de communication adéquates.

Concrètement un pays va informer son voisin, qu’un accident nucléaire ou une situation d’urgence radiologique vient de se produire sur son territoire et qu’il y a un risque d’avoir des conséquences sur le territoire du voisin. Les informations portent sur l’alerte, la nature, la gravité de l’accident, son évolution prévisible, les actions de protection de la population prises ou qui vont être prises et les messages adressés à la population. Ces informations sont d’ordre plus stratégique.

L’Accord de 2015 est quant à lui multirisque et vise l’assistance qui peut être apportée en cas de catastrophe. Cette assistance peut consister tant en l’envoi d’équipes d’intervention, de matériel que de transmission d’informations et d’expertise dans toute situation d’urgence également autre que nucléaire ou radiologique. Ces informations sont d’ordre plus opérationnel. Elles peuvent viser par exemple la nature de l’opération à effectuer au vu des conditions concrètes sur le terrain, les moyens à déployer, le matériel à utiliser, etc.”.

Het lijkt nuttig om een verduidelijking op dit punt op te nemen in de memorie van toelichting, evenals een verduidelijking met betrekking tot de verhouding tussen het voorliggende

Akkoord en het Memorandum van Overeenstemming ‘inzake de samenwerking op het terrein van de beheersing van crisissen met mogelijke grensoverschrijdende gevolgen tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg’, gedaan te Luxemburg op 1 juni 2006.²³

3. De voorrangsregeling van artikel 11 van het Akkoord

In de Franse tekst van artikel 11 van het Akkoord wordt bepaald dat

“[l]’assistance transfrontalière est exécutée conformément aux dispositions réglementaires nationales ainsi qu’aux dispositions de l’Union européenne régissant la protection des données personnelles”

en in de Nederlandse tekst van dat artikel wordt bepaald dat

“[d]e grensoverschrijdende hulp wordt uitgevoerd in overeenstemming met de nationale reglementaire bepalingen, evenals met de bepalingen van de Europese Unie inzake de bescherming van persoonsgegevens”.

Dat verschil in redactie zou de indruk kunnen wekken dat de Franse en de Nederlandse tekst van artikel 11 niet dezelfde draagwijdte hebben, in deze zin dat in de Franse tekst alleen sprake is van de nationale en de Europese bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens, terwijl in de Nederlandse tekst sprake is van alle nationale reglementaire bepalingen en alleen van de bepalingen van de Europese Unie voor zover de bescherming van persoonsgegevens regelen.

Aangezien het de bedoeling lijkt te zijn dat in artikel 11 alleen de nationale en de Europese bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens worden vermeld, verdient het aanbeveling om de memorie van toelichting aan te vullen door in de Franse tekst ervan de woorden “régissant la protection des données” in te voegen na de woorden “[l]’article 11 prévoit que l’assistance transfrontalière est exécutée conformément à la législation nationale” en in de Nederlandse tekst ervan de woorden “inzake de bescherming van gegevens” in te voegen na de woorden “artikel 11 bepaalt dat de grensoverschrijdende hulp wordt uitgevoerd in overeenstemming met de nationale wetgeving”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Jo BAERT

²³ Zie advies 50.391/2 van 24 oktober 2011 over een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de wet van 25 augustus 2012 ‘houdende instemming met het Memorandum van Overeenstemming inzake de samenwerking op het terrein van de beheersing van crisissen met mogelijke grensoverschrijdende gevolgen tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg, gedaan te Luxemburg op 1 juni 2006’ (Parl. St., Senaat, 2011-2012, 5-1530/1).