



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.269/4
du 25 avril 2018

advies 63.269/4
van 25 april 2018

sur

over

un avant-projet d'ordonnance de la
Région de Bruxelles-Capitale
'portant assentiment à
l'arrangement entre le Royaume de
Belgique et l'Organisation du
Traité de l'Atlantique Nord
concernant le statut de certaines
catégories de personnel des
Agences de l'OTAN installées sur
le territoire du Royaume de
Belgique, fait à Bruxelles le
20 mai 2016'

een voorontwerp van ordonnantie
van het Brusselse Hoofdstedelijke
Gewest 'houdende instemming met
de Regeling tussen het Koninkrijk
België en de Noord-Atlantische
Verdragsorganisatie betreffende de
rechtspositie van sommige
personeelscategorieën van de
Agentschappen van de NAVO die
op het grondgebied van het
koninkrijk België gevestigd zijn,
gedaan te Brussel op 20 mei 2016'

Le 3 avril 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'arrangement entre le Royaume de Belgique et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord concernant le statut de certaines catégories de personnel des Agences de l'OTAN installées sur le territoire du Royaume de Belgique, fait à Bruxelles le 20 mai 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 avril 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 avril 2018.

*

Op 3 april 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van sommige personeelscategorieën van de Agentschappen van de NAVO die op het grondgebied van het koninkrijk België gevestigd zijn, gedaan te Brussel op 20 mei 2016'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 25 april 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 april 2018.

*

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale',

« Chaque ministre et secrétaire d'État évalue tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de *handistreaming*. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le ministre ou le secrétaire d'État l'expose dans une note au Gouvernement et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

Cependant, le dossier à l'examen ne comporte pas une telle évaluation.

2. Conformément à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale', le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale rend un avis dans les matières relevant de la compétence de la Région et ayant une incidence sur la vie économique et sociale. Aux termes de la lettre de demande d'avis, cet avis a été demandé mais n'a pas encore été transmis.

3. Il appartient à l'auteur de veiller au correct accomplissement de ces deux formalités ¹.

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Concernant la consultation du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, voir dans le même sens l'avis n° 61.239/VR donné le 26 avril 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 1^{er} mars 2018 'portant assentiment à l'Accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, fait à Bruxelles le 5 octobre 2016', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n° A-544/1, pp. 8-12, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61239.pdf> ; l'avis n° 62.884/4 donné le 21 février 2018 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de Coopération en matière de Partenariat et de Développement entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part, fait à Munich le 18 février 2017'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Dans un avis 59.688/VR/V donné le 26 août 2016 sur un avant-projet de décret de la Région flamande portant assentiment au même arrangement, la section de législation s'est exprimée comme suit :

(traduction)

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Arrangement 'entre le Royaume de Belgique et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord concernant le statut de certaines catégories de personnel des agences de l'OTAN installées sur le territoire du Royaume de Belgique, signé à Bruxelles le 20 mai 2016' (ci-après : l'Arrangement) (article 2 du projet).

Le décret à adopter produit ses effets le 1^{er} juillet 2012 (article 3).

2.2. Il ressort de l'exposé des motifs du projet que, dans la pratique, des privilèges sont accordés au personnel des agences ou des organismes subsidiaires de l'OTAN ou de leurs bureaux de liaison, sans que cela ait été expressément prévu dans un accord de siège qui a obtenu l'assentiment de tous les parlements compétents. L'Arrangement à l'examen vise essentiellement à régulariser cette situation.

À cet effet, l'article 2, paragraphe 1, de l'Arrangement dispose que '[s]ans préjudice des dispositions du présent Arrangement et conformément à la décision prise par le Conseil de l'Atlantique Nord à leur égard', les membres d'une agence, d'un organisme subsidiaire de l'OTAN ou d'un bureau de liaison de ceux-ci, ainsi que leurs conjoints et les enfants à charge, peuvent bénéficier 'du statut et des privilèges' prévus par la Convention de Londres ² et par le Protocole ³. Dès que le Conseil de l'Atlantique Nord a pris cette décision, les dispositions des articles 18, e) et f), et 19 de la Convention d'Ottawa ⁴, qui prévoient le droit de première installation et l'exonération d'impôts sur les revenus, ne s'appliquent plus à ces membres (article 2, paragraphe 2).

L'article 2, paragraphe 3, de l'Arrangement, dispose que, sur demande du Conseil de l'Atlantique Nord ou du Secrétaire Général de l'OTAN, le Gouvernement belge peut décider d'appliquer, en tout ou en partie, les mêmes 'privilèges' que ceux prévus par l'Accord Belgique-SHAPE ⁵ ou par l'Arrangement EMI ⁶, aux membres d'une agence, d'un organisme subsidiaire de l'OTAN ou de leur bureau de liaison.

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951.

³ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord, signé à Paris le 28 août 1952.

⁴ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Convention sur le statut de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord, des représentants nationaux et du personnel international, signée à Ottawa le 20 septembre 1951.

⁵ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Accord entre le Royaume de Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces Alliées en Europe (SHAPE) concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce Quartier Général sur le territoire du Royaume de Belgique, signé à Bruxelles le 12 mai 1967, et l'Accord modificatif et complémentaire à l'Accord, signé à Bruxelles le 12 mai 1967, entre le Royaume de Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces Alliées en Europe concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce Quartier Général sur le territoire du Royaume de Belgique, fait à Bruxelles le 10 septembre 2013.

⁶ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Arrangement entre le Royaume de Belgique et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) concernant le statut du personnel de l'État-major militaire international du Comité

Si le Gouvernement belge rend ainsi applicables les privilèges prévus aux articles 9, paragraphes 4, 5bis, 6 et 7 de l'Accord Belgique-SHAPE, les conditions, limites et 'modalités d'application' de l'Accord précité sont alors d'application ou sont déterminées par le Gouvernement belge, conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 10, de l'Accord précité (article 2, paragraphe 4).

L'article 3 de l'Arrangement prévoit une obligation de notification au Gouvernement belge.

L'article 4 de l'Arrangement prévoit un régime transitoire jusqu'au 1^{er} janvier 2023 pour certaines catégories du personnel civil international de l'Agence de communication et d'information de l'OTAN (ci-après : la NCI Agency). Ces membres du personnel bénéficient du privilège de s'approvisionner, à titre personnel, dans les cantines du SHAPE, de l'exonération de la taxe de circulation sur un véhicule automobile utilisé principalement pour les déplacements effectués entre le siège de leur travail et leur résidence privée, d'une franchise des droits et taxes pour une quantité raisonnable de carburant pour cette voiture, et du privilège de première installation.

L'article 5 de l'Arrangement énonce que toute divergence de vues concernant l'application ou l'interprétation de cet Arrangement sera réglée par des pourparlers directs entre les Parties, ou par voie diplomatique.

L'article 6 prévoit que l'Arrangement entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date à laquelle la ratification par la Belgique aura été notifiée à l'OTAN, avec effet à la date du 1^{er} juillet 2012.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3.1. Il peut se déduire de l'article 2, paragraphe 2, de l'Arrangement que les membres d'une agence, d'un organisme subsidiaire de l'OTAN ou d'un bureau de liaison de ceux-ci bénéficient en Belgique des privilèges prévus aux articles 18, e) et f), et 19 de la Convention d'Ottawa jusqu'à ce que le Conseil de l'Atlantique Nord ait pris une décision, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de l'Arrangement. Dès que le Conseil de l'Atlantique Nord a pris cette décision, les membres d'une agence, d'un organisme subsidiaire de l'OTAN ou d'un bureau de liaison de ceux-ci, ainsi que leurs conjoints et enfants à charge, peuvent bénéficier 'du statut et des privilèges'⁷ prévus par la Convention de Londres et par le Protocole.

3.2. Invité à apporter des précisions sur la décision que le Conseil de l'Atlantique Nord aurait prise à l'égard des membres d'une agence, d'un organisme subsidiaire de l'OTAN ou d'un bureau de liaison de ceux-ci, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de l'Arrangement, le délégué a répondu ce qui suit [traduction] :

'Il s'agit de décisions prises par le Conseil de l'OTAN durant l'approbation des chartes des agences ou des organismes subsidiaires de l'OTAN. Les bureaux de liaison relèvent de ces agences ou de ces organismes subsidiaires. En annexe au présent courriel, vous trouverez les chartes les plus importantes :

– BICES group : cf. art. 10, 2

– NAGSMO : cf. art. 39 (b)

militaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord installé sur le territoire du Royaume de Belgique, signé à Bruxelles le 13 février 1968.

⁷ *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Le délégué a déclaré que le mot « rechtspositie » (« statut » dans la version française et « status » dans la version anglaise) « comprend notamment les immunités éventuelles dont bénéficient les personnes qui en relèvent ».

- NCIO : cf. art. 35 (c)
- NSPO : cf. art. 35 (c)
- NSTO : cf. art. 26, 1 (d)⁸.

3.3. Il résulte de la réponse du délégué que le Conseil de l'Atlantique Nord a pris la décision mentionnée à l'article 2, paragraphe 1, de l'Arrangement, à l'égard des agences et organismes subsidiaires existants de l'OTAN, et de leurs bureaux de liaison, lors de l'approbation de leurs chartes. Par conséquent, les membres de ces agences et organismes subsidiaires, et de leurs bureaux de liaison, ainsi que leurs conjoints et leurs enfants à charge, bénéficient, avec effet au 1^{er} juillet 2012 – ou avec effet à la date de cette décision pour les agences et organismes subsidiaires dont la date de la charte est postérieure à cette date – du statut et des privilèges prévus par la Convention de Londres et par le Protocole. À partir de cette date, les dispositions des articles 18, e) et f), et 19 de la Convention d'Ottawa ne s'appliquent plus aux membres concernés de l'agence, de l'organisme subsidiaire ou du bureau de liaison de ceux-ci. Il peut également se déduire, semble-t-il, du fait que l'article 2, paragraphe 2, de l'Arrangement ne mentionne que ces deux dispositions de la Convention d'Ottawa que les autres dispositions de cette convention restent applicables aux membres des agences, des organismes subsidiaires ou de leurs bureaux de liaison précités.

Mieux vaudrait préciser dans l'exposé des motifs la portée exacte de l'article 2, paragraphes 1 et 2, de l'Arrangement, et l'articulation entre ces dispositions. Il est en outre recommandé de dresser dans l'exposé des motifs une liste des décisions – et, le cas échéant, leurs références – visées à l'article 2, paragraphe 1, de l'Arrangement, prises à l'égard des agences et organismes subsidiaires existants de l'OTAN, et de leurs bureaux de liaison.

4.1. Le 25 février 2014, le Groupe de travail Traités mixtes, institué par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes', a proposé de qualifier l'Arrangement de 'mixte (État fédéral/Régions)'.

Des courriers du 19 mai 2014 ont confirmé que la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (ci-après : la CIPE) a approuvé le rapport du Groupe de travail Traités mixtes dans le cadre d'une procédure écrite.

4.2. Dans la mesure où, selon la CIPE, le caractère mixte de l'Arrangement serait limité à des matières régionales et fédérales, cette qualification ne saurait être admise. En effet, l'Arrangement relève également de la compétence des communautés.

Il suffit à cet effet de signaler que les communautés sont également compétentes en matière fiscale (article 170, § 2, de la Constitution). Les impôts visés dans cette disposition font l'objet des privilèges prévus par l'Arrangement⁹.

Cette constatation est encore confirmée par le fait que l'Accord modificatif et complémentaire à l'Accord, signé à Bruxelles le 12 mai 1967, entre le Royaume de

⁸ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Le délégué fait ici référence respectivement à la « Charter of the Battlefield Information Collection and Exploitation Systems Group », *NATO Doc. Annex to PO(2011)0234*, la « Charter of the NATO Alliance Ground Surveillance Management Organisation », *NATO Doc. Annex I to C-M(2008)0059*, la « Charter of the NATO Communications and Information Organisation (NCIO) », *NATO Doc. ANNEX 1 C-M(2012)0049*, la « Charter of the NATO Support Organisation », *NATO Doc. ANNEX 1 C-M(2012)0047* et la « Charter for the NATO Science & Technology Organisation (STO) », *NATO Doc. ANNEX 1 C-M(2012)0046*.

⁹ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Ce qui est, du reste, confirmé explicitement dans l'exposé des motifs, voir titre 2 « Situering ».

Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces Alliées en Europe concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce Quartier Général sur le territoire du Royaume de Belgique, fait à Bruxelles le 10 septembre 2013, que le Gouvernement belge peut rendre applicable, en tout ou en partie, en vertu de l'article 2, paragraphe 3, de l'Arrangement, est un traité mixte qui relève des compétences de l'autorité fédérale, des régions et des communautés¹⁰.

L'Arrangement n'aura dès lors d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de tous les parlements compétents, dont ceux des communautés (article 167, § 3, de la Constitution)¹¹.

[...]

5. L'Arrangement attribue diverses délégations et missions au 'Gouvernement belge' (article 2, paragraphes 3 et 4, et article 4, paragraphes 1 et 3).

Comme il est reconnu dans le commentaire de ces articles, dans la mesure où ces missions du 'Gouvernement belge' concernent des matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions, il y a lieu d'entendre, par 'Gouvernement belge', pour l'exécution de ces missions, le ou les gouvernement(s) compétent(s) de l'État fédéral et des communautés ou des régions.

6.1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de l'Arrangement, sur demande du Conseil de l'Atlantique Nord ou du Secrétaire Général de l'OTAN, 'le Gouvernement belge' peut décider d'appliquer, en tout ou en partie, les mêmes 'privilèges' que ceux prévus par l'Accord Belgique-SHAPE ou par l'Arrangement EMI, aux membres d'une agence, d'un organisme subsidiaire de l'OTAN ou d'un bureau de liaison de ceux-ci.

6.2. Les membres du SHAPE qui bénéficient des privilèges que prévoit l'Accord Belgique-Shape, sont définis à l'article 1, 5°, de cet Accord. Il ressort de cette définition que des membres du personnel ne sont considérés comme 'membres du SHAPE' que pour autant qu'ils sont 'affectés à SHAPE'. Il en va de même, *mutatis mutandis*, en ce qui concerne les membres de l'EMI¹².

La décision du 'Gouvernement belge' visant, conformément à l'article 2, paragraphe 3, de l'Arrangement, à appliquer en tout ou en partie, les privilèges prévus par l'Accord Belgique-SHAPE ou par l'Arrangement EMI, aux membres d'une Agence ou d'un organisme subsidiaire de l'OTAN ou d'un bureau de liaison de ceux-ci, a par conséquent pour effet, en ce qui concerne ces privilèges, d'étendre le champ d'application de l'Accord Belgique-Shape et de l'Arrangement EMI à des membres du personnel qui ne

¹⁰ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Voir l'avis 55.573/VR donné le 15 avril 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 16 janvier 2015 'portant assentiment à : 1° l'accord entre le Royaume de Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces Alliées en Europe concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce Quartier Général sur le territoire du Royaume de Belgique, signé à Bruxelles le 12 mai 1967, tel que modifié et complété par l'accord signé à Bruxelles le 10 septembre 2013 ; 2° l'accord, signé à Bruxelles le 10 septembre 2013, modifiant et complétant l'accord, signé à Bruxelles le 12 mai 1967, entre le Royaume de Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces Alliées en Europe concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce Quartier Général sur le territoire du Royaume de Belgique' (*Doc. Parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 120/1, pp. 23-28).

¹¹ L'exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen précise à ce propos que : « Le 25 février 2014 le Groupe de Travail 'traités mixtes' (GTTM), organe consultatif de la Conférence interministérielle de la Politique étrangère (CIPE), a fixé le caractère mixte (fédéral/régional) de l'Arrangement. Suite à l'avis du Conseil d'État concernant le décret d'assentiment flamand, le caractère mixte a été étendu aux communautés le 24 mai 2017 ».

¹² Note de bas de page 11 de l'avis cité : Voir l'article 1, 6°, de l'Arrangement EMI.

sont pas affectés au SHAPE ou à l'EMI. L'autorité belge n'a cependant pas le pouvoir de modifier la portée d'un traité international par décision unilatérale.

La décision du 'Gouvernement belge' dont il est fait état à l'article 2, paragraphe 3, de l'Arrangement, peut toutefois être considérée comme un accord en forme simplifiée avec l'OTAN. Cette décision est en effet élaborée 'sur demande du Conseil de l'Atlantique Nord ou du Secrétaire général de l'Otan'. Il ne s'agit par conséquent pas d'un acte unilatéral, mais d'un accord conclu entre l'autorité belge compétente et l'OTAN (par exemple, par échange de lettres).

6.3. Dès lors, cependant, que ces accords comporteront nécessairement une réglementation autonome, laquelle portera de nouveaux droits et obligations pour les autorités ou les citoyens, il faut regarder ces accords comme des traités. Dans la mesure où il s'agit 'de traités mixtes', les gouvernements communautaires et/ou régionaux doivent être associés à leur conclusion et les parlements communautaires et/ou régionaux y donner eux aussi leur assentiment ¹³.

6.4. Afin d'éviter que le Parlement flamand doive expressément donner son assentiment à chacune des décisions du 'Gouvernement belge', prise conformément à l'article 2, paragraphe 3, de l'Arrangement, le décret d'assentiment à adopter pourrait prévoir qu'il est donné assentiment préalable aux décisions éventuelles intervenant conformément à la disposition précitée de l'Arrangement.

Un tel assentiment préalable du législateur à des modifications futures est possible, pour autant que certaines conditions soient remplies. C'est ainsi que, dans l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG ¹⁴, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a observé ce qui suit :

'Tant la Cour de cassation ¹⁵ que la section de législation du Conseil d'État ¹⁶ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur

¹³ Note de bas de page 12 de l'avis cité : Avis 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, (11) 15, n° 11).

¹⁴ Note de bas de page 13 de l'avis cité : Avis donné le 15 février 2005 sur :

– un avant-projet devenu le décret du 9 juin 2006 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.954/AG) (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 358/1, p. 64) ;

– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.970/AG) (*Doc. parl.*, Ass. réun. Commission communautaire commune, 2004-2005, n° B-30/1, p. 25) ;

– un avant-projet devenu l'ordonnance du 23 juin 2005 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.977/AG) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-128/1, p. 25) ;

– un avant-projet de loi 'portant assentiment au traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004' (37.978/AG) (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-1091/1, p. 539).

¹⁵ Note de bas de page 14 de l'avis cité : Note de bas de page 35 de l'avis cité : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, p. 779 ; *J.T.*, 1982, 565, et la note J. VERHOEVEN; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

¹⁶ Note de bas de page 15 de l'avis cité : Note de bas de page 36 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 33.510/3 donné le 28 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 'portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998' (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48) ; l'avis 35.792/2/V donné le 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 'portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes' (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003-2004, n° 575/1, p. 10) ; l'avis 36.170/1 donné le 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001' (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

assentiment préalable à un traité ou à une modification à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements¹⁷ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements'.

En ce qui concerne l'Arrangement auquel on entend porter assentiment, on peut considérer qu'il est satisfait à l'exigence selon laquelle les limites des modifications futures doivent être suffisamment connues, dès lors que les décisions du Gouvernement belge se limitent à appliquer, en tout ou en partie, les 'privilèges' que prévoient l'Accord Belgique-SHAPE ou l'Arrangement EMI, aux membres d'une agence, d'un organisme subsidiaire de l'OTAN ou d'un bureau de liaison de ceux-ci.

Il n'en demeure pas moins qu'en application de l'article 2, paragraphe 3, de l'Arrangement, des décisions puissent être prises avec lesquelles le Parlement flamand n'est éventuellement pas d'accord. Pour permettre au Parlement de faire part au gouvernement de son désaccord avec une modification déterminée¹⁸, le projet devrait, pour autant que soit prévu un assentiment préalable aux décisions du 'Gouvernement belge' prises conformément à la disposition précitée de l'Arrangement, être complété par une disposition imposant au gouvernement de communiquer toute décision dans un certain délai¹⁹⁻²⁰.

La dernière question qui doit être examinée concerne la publication des 'décisions' qui seraient prises conformément à l'article 2, paragraphe 3 de l'Arrangement.

Le fait que ces décisions feraient l'objet d'un assentiment préalable, ce que le décret à adopter devrait préciser, ne déroge pas à l'obligation découlant de l'article 190 de la Constitution et de l'article 8 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', qui impose de publier ces décisions au *Moniteur belge* pour qu'elles puissent sortir leurs effets dans le droit interne.

L'article 190 de la Constitution réserve à la loi la compétence de déterminer les formes dans lesquelles doivent être publiés les lois et règlements pour être obligatoires. Selon la Cour de cassation, cette disposition constitutionnelle s'applique par analogie aux actes internationaux. La Cour a en effet déclaré que les traités sont inopposables aux particuliers tant qu'ils n'ont pas été publiés intégralement au *Moniteur belge*²¹.

¹⁷ Note de bas de page 16 de l'avis cité : Note de bas de page 37 de l'avis cité : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

¹⁸ Note de bas de page 17 de l'avis cité : Voir la procédure pour les modifications simplifiées d'un traité, réglée par l'article 75/1 du Règlement du Parlement flamand (modification du Règlement du Parlement flamand 'wat de vereenvoudigde verdragswijzigingen betreft', adoptée le 24 juin 2015, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 359/3; voir aussi : M. Elst, « Reglementswijziging met betrekking tot vereenvoudigde verdragswijzigingen in het Vlaams Parlement » *TvW* 2015, 293-297).

¹⁹ Note de bas de page 18 de l'avis cité : Pour la formulation d'une telle disposition, on s'inspirera par exemple des articles 3 et 4 du décret du 4 avril 2014 'portant assentiment au Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, fait à Nagoya le 15 octobre 2010' et des articles 3 et 4 du décret du 24 avril 2014 'portant assentiment à l'Accord européen relatif au transport international de marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN), fait à Genève le 26 mai 2000, et aux prescriptions actualisées ADN 2013'.

²⁰ L'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, et alinéa 2, de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen donne suite à cette observation.

²¹ Note de bas de page 19 de l'avis cité : Cass., 11 décembre 1953, *Pas.*, 1954, I, p. 298 ; Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, p. 779 et *J.T.* 1982, p. 565, note J. VERHOEVEN.

L'absence de publication au *Moniteur belge* n'aurait pas soulevé d'objection si l'Arrangement, qui sera publié au *Moniteur belge*, avait lui-même prévu les formes dans lesquelles ces décisions seront publiées²². Tel n'est cependant pas le cas.

Par conséquent, les décisions devront être publiées après avoir été adoptées.

7. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que conformément à l'article 129, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 'relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières', la Belgique doit communiquer à la Commission européenne les dispositions douanières contenues dans l'Accord²³.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ARRANGEMENT

Article 2

8. La question se pose de savoir si par 'conjointes' (echtgenotes(-genoten) dans le texte néerlandais et 'spouse' dans la version anglaise du texte), il faut également entendre les 'partenaires légaux', et dans la négative, comment cette différence de traitement peut être justifiée.

Il serait préférable de le préciser dans l'exposé des motifs.

Article 4

9. La succession de coordonnées et de subordonnées rend illisible la version néerlandaise de la phrase introductive de l'article 4, paragraphe 1, de l'Arrangement²⁴.

La version néerlandaise de l'article 4, paragraphe 1, de l'Arrangement présente en outre une erreur sur le plan linguistique : les mots 'de onderstaande overgangsmatregelen' doivent être déplacés à la fin de la phrase.

[...]

Article 6

11. Selon l'article 6, paragraphe 1, '[L]e présent Arrangement entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date à laquelle la ratification par la Belgique aura été notifiée à l'OTAN avec effet à la date du 1^{er} juillet 2012'.

L'attribution d'un effet rétroactif à l'Arrangement se heurte à une objection juridique en ce qui concerne les dispositions de celui-ci qui concernent la compétence. Dans la mesure où un tel effet rétroactif peut avoir pour effet d'affecter la validité juridique de poursuites ou de procédures déjà engagées, celui-ci n'est pas admissible. Cette façon de procéder risque en effet de compromettre la sécurité juridique et plus

²² Note de bas de page 20 de l'avis cité : Les règles édictées par les organes d'institutions internationales peuvent en effet être rendues obligatoires en droit interne du fait de leur publication dans le bulletin ou le journal officiel édité par ces institutions, par l'effet des clauses contenues dans les traités y relatifs (B. Haubert et C. Debroux, « L'application du droit international par le juge administratif », *A.P.T.*, 1998, p. 95).

²³ Note de bas de page 21 de l'avis cité : Voir par exemple l'article 2, paragraphe 1, de l'Arrangement, lu en combinaison avec l'article XI du Traité de Londres.

²⁴ Note de bas de page 22 de l'avis cité : Pour faire en sorte que l'on puisse déterminer avec suffisamment de certitude à quelles catégories de membres du personnel civil international de la NCI Agency, l'article 4, paragraphe 1, de l'Arrangement, s'applique précisément, cette disposition pourrait prévoir une énumération utilisant les subdivisions « a) », « b) », « c) » etc. Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 58, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

particulièrement les droits des tiers concernés²⁵. C'est pourquoi les dispositions qui règlent la compétence doivent être exclues du champ d'application de la rétroactivité prévue à l'article 6, paragraphe 1, de l'Arrangement.

Cette observation s'applique *mutatis mutandis* en ce qui concerne l'article 3 de l'avant-projet de décret ».

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet d'ordonnance examiné²⁶.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE D'ASSENTIMENT

Dans l'article 2, alinéa 2, il convient d'omettre chaque fois l'adjectif « bruxellois », ou de remplacer chaque fois cet adjectif par les mots « de la Région de Bruxelles-Capitale ».

*

²⁵ Note de bas de page 23 de l'avis cité : D'autre part, la rétroactivité ne permet pas toujours de régulariser des actes déterminés ; certains de ces actes ne peuvent pas non plus être neutralisés : songeons notamment à cet égard à l'impossibilité de neutraliser une arrestation avec effet rétroactif.

²⁶ La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans l'avis n° 60.818/4 donné le 6 février 2017 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Arrangement entre le Royaume de Belgique et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord concernant le statut de certaines catégories de personnel des agences de l'OTAN installées sur le territoire du Royaume de Belgique, fait à Bruxelles le 20 mai 2016'.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ luidt:

“Elke minister en staatssecretaris evalueert elk ontwerp van wetgevende of regelgevende [akte] vanuit het oogpunt van handistreaming. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap dan geeft de minister of staatssecretaris dat aan in een nota aan de regering en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt.”

Het voorliggende dossier bevat echter geen dergelijke evaluatie.

2. Overeenkomstig artikel 6, §§ 1 en 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 ‘houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ verleent de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een advies in de aangelegenheden die onder de bevoegdheden van het Gewest vallen en een weerslag hebben op het economisch en sociaal leven. Luidens de brief met de adviesaanvraag is dat advies gevraagd, maar nog niet overgezonden.

3. De steller moet erop toezien dat die twee vormvereisten naar behoren worden vervuld.¹

[‡] Daar het een voorontwerp van ordonnantie betreft, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ In verband met de raadpleging van Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zie in dezelfde zin advies 61.239/VR, op 26 april 2017, gegeven over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de ordonnantie van 1 maart 2018 ‘houdende instemming met de Partnerschapsovereenkomst op het gebied van betrekkingen en samenwerking tussen de Europese Unie en haar Lidstaten, enerzijds, en Nieuw-Zeeland, anderzijds, gedaan te Brussel op 5 oktober 2016’, *Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. A-544/1, 8-12, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/61239.pdf>; advies 62.884/4, op 21 februari 2018 gegeven over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Islamitische Republiek Afghanistan, anderzijds, ondertekend te München op 18 februari 2017’.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

In advies 59.688/VR/V, op 26 augustus 2016 gegeven over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest houdende instemming met dezelfde regeling, heeft de afdeling Wetgeving het volgende gesteld:

“STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met de regeling ‘tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van sommige personeelscategorieën van de agentschappen van de NAVO die op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd zijn, ondertekend te Brussel op 20 mei 2016’ (hierna: de Regeling) (artikel 2 van het ontwerp).

Het aan te nemen decreet heeft uitwerking met ingang van (niet: op) 1 juli 2012 (artikel 3).

2.2. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp blijkt dat in de praktijk voorrechten worden toegekend aan het personeel van de agentschappen of de subsidiaire organen van de NAVO, of van de verbindingsbureau's ervan, zonder dat hierin uitdrukkelijk werd voorzien in een zetelakkoord dat de instemming van alle bevoegde parlementen heeft bekomen. De thans voorliggende Regeling strekt er in essentie toe deze toestand te regulariseren.

Hiertoe wordt in artikel 2, lid 1, van de Regeling bepaald dat ‘[o]nverminderd het bepaalde in deze Regeling en conform de beslissing die de Noord-Atlantische Raad ten opzichte van hen heeft genomen’, de leden van een agentschap, een subsidiair orgaan van de NAVO of een verbindingsbureau ervan, en hun echtgenotes en kinderen ten laste, ‘de rechtspositie en voorrechten’ kunnen genieten waarin het Verdrag van Londen² en het Protocol³ voorzien. Zodra de Noord-Atlantische Raad die beslissing heeft genomen, is het bepaalde in artikel 18, e) en f), en artikel 19 van de Conventie van Ottawa⁴, die in het recht van eerste installatie en de vrijstelling van belasting op de inkomsten voorzien, niet langer van toepassing op deze leden (artikel 2, lid 2).

Luidens artikel 2, lid 3, van de Regeling kan de Belgische Regering op verzoek van de Noord-Atlantische Raad of van de Secretaris-generaal van de NAVO beslissen om de ‘voorrechten’ waarin de Overeenkomst België-SHAPE⁵ of de IMS-Regeling⁶ voorzien,

² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Verdrag tussen de bij het Noord-Atlantisch Verdrag aangesloten Staten betreffende de rechtspositie van hun krijgsmachten, ondertekend te Londen op 19 juni 1951.

³ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Protocol nopens de rechtspositie van de internationale militaire hoofdkwartieren, ingesteld uit hoofde van het Noord-Atlantische Verdrag, ondertekend te Parijs op 28 augustus 1952.

⁴ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Overeenkomst betreffende de rechtspositie van de Organisatie van het Noord-Atlantische Verdrag, van de nationale vertegenwoordigers en van het internationaal personeel, ondertekend te Ottawa op 20 september 1951.

⁵ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Algemeen Hoofdkwartier van de Geallieerde Strijdkrachten in Europa (SHAPE) inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit Hoofdkwartier op het grondgebied van het Koninkrijk België, ondertekend te Brussel op 12 mei 1967, en de Overeenkomst tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst ondertekend te Brussel op 12 mei 1967 tussen het Koninkrijk België en het Algemeen Hoofdkwartier van de Geallieerde Strijdkrachten in Europa inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit Hoofdkwartier op het grondgebied van het Koninkrijk België, gedaan te Brussel op 10 september 2013.

⁶ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) aangaande de rechtspositie van het personeel van de Internationale Militaire Staf van

geheel of gedeeltelijk toe te passen op de leden van een agentschap, een subsidiair orgaan van de NAVO of van een verbindingsbureau ervan.

Indien de Belgische Regering aldus de voorrechten waarin in artikel 9, leden 4, 5bis, 6 en 7 van de Overeenkomst België-SHAPE wordt voorzien, van toepassing verklaart, dan gelden de voorwaarden, beperkingen en 'toepassingsmodaliteiten' van de voornoemde Overeenkomst of worden deze vastgesteld door de Belgische Regering overeenkomstig het bepaalde in artikel 9, lid 10, van de voornoemde Overeenkomst (artikel 2, lid 4).

Artikel 3 van de Regeling voorziet in een kennisgevingsverplichting aan de Belgische Regering.

Artikel 4 van de Regeling voorziet in een overgangsregeling tot 1 januari 2023 voor bepaalde categorieën van het internationaal burgerpersoneel van het NAVO communicatie- en informatieagentschap (hierna: het NCI Agency). Deze personeelsleden genieten het voorrecht van aankopen ten persoonlijke titel in de SHAPE-kantines, een vrijstelling van verkeersbelasting op een voertuig dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor de verplaatsingen tussen de plaats van tewerkstelling en de privéwoning, een vrijstelling van rechten en heffingen voor een redelijke hoeveelheid brandstof voor die wagen, en het voorrecht van eerste installatie.

In artikel 5 van de Regeling wordt bepaald dat alle uiteenlopende standpunten aangaande de toepassing of de interpretatie van deze Regeling worden geregeld door middel van rechtstreeks overleg tussen de Partijen of langs diplomatieke weg.

In artikel 6 wordt bepaald dat de Regeling in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum waarop de NAVO in kennis werd gesteld van de bekrachtiging door België maar met uitwerking van (niet: op) 1 juli 2012.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Uit artikel 2, lid 2, van de Regeling kan worden afgeleid dat de leden van een agentschap, een subsidiair orgaan van de NAVO of een verbindingsbureau ervan in België de voorrechten genieten bepaald in artikel 18, e) en f), en artikel 19 van de Conventie van Ottawa, totdat de Noord-Atlantische Raad een beslissing heeft genomen overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de Regeling. Eens de Noord-Atlantische Raad die beslissing heeft genomen kunnen de leden van een agentschap, een subsidiair orgaan van de NAVO of een verbindingsbureau ervan, evenals hun echtgenote(s)(n) en kinderen ten laste, 'de rechtspositie en voorrechten'⁷ genieten waarin het Verdrag van Londen en het Protocol voorzien.

3.2. Om nadere toelichting gevraagd naar de beslissing die de Noord-Atlantische Raad ten opzichte van leden van een agentschap, een subsidiair orgaan van de NAVO of een verbindingsbureau ervan, conform artikel 2, lid 1, van de Regeling zou hebben genomen, antwoordde de gemachtigde:

'Het gaat om beslissingen die genomen zijn door de Raad van de NAVO tijdens de goedkeuring van de charters van de agentschappen of subsidiaire organen van de NAVO. De verbindingsbureaus behoren tot deze agentschappen of

het Militair Comité van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie gevestigd op het grondgebied van het Koninkrijk België, ondertekend te Brussel op 13 februari 1968.

⁷ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: De gemachtigde verklaarde dat "rechtspositie" ("statut" in de Franse en "status" in de Engelse taalversie) "o.a. de eventuele immuniteiten [omvat] die de personen die hieronder vallen genieten".

subsidiare organen. Als bijlage bij deze mail kunt u de belangrijkste charters terugvinden:

- BICES groep: zie art. 10, 2
- NAGSMO: zie art. 39 (b)
- NCIO : zie art 35 (c)
- NSPO : zie art 35 (c)
- NSTO : zie art. 26, 1 (d).⁸

3.3. Uit het antwoord van de gemachtigde vloeit voort dat voor de bestaande agentschappen en subsidiaire organen van de NAVO, en de verbindingsbureaus ervan, de Noord-Atlantische Raad de in artikel 2, lid 1, van de Regeling vermelde beslissing heeft genomen bij de goedkeuring van hun charters. Bijgevolg genieten de leden van die agentschappen en subsidiaire organen, en van de verbindingsbureaus ervan, evenals hun echtgenote(s)(n) en hun kinderen ten laste, met uitwerking van 1 juli 2012 – of met uitwerking van de datum van die beslissing voor de agentschappen en subsidiaire organen waarvan het charter van ná die datum dateert – de rechtspositie en voorrechten waarin het Verdrag van London en het Protocol voorzien. Vanaf die datum is het bepaalde in artikel 18, e) en f), en artikel 19 van de Conventie van Ottawa niet langer van toepassing op de betreffende leden van het agentschap, het subsidiaire orgaan of het verbindingsbureau ervan. Uit het gegeven dat artikel 2, lid 2, van de Regeling enkel gewag maakt van die twee bepalingen van de Conventie van Ottawa, lijkt te moeten worden afgeleid dat de overige bepalingen van de Conventie van Ottawa van toepassing blijven op de leden van de voormelde agentschappen, subsidiaire organen of de verbindingsbureau's ervan.

Teneinde de precieze draagwijdte van artikel 2, leden 1 en 2, van de Regeling, en de verhouding tussen die bepalingen, te verduidelijken, wordt dit het best nader in de memorie van toelichting toegelicht. Het verdient tevens aanbeveling om in de memorie van toelichting voor de bestaande agentschappen en subsidiaire organen van de NAVO en de verbindingsbureau's ervan, de in artikel 2, lid 1, van de Regeling bedoelde beslissingen – en desgevallend de vindplaats ervan – op te lijsten.

4.1. De Werkgroep Gemengde Verdragen, ingesteld bij 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', heeft op 25 februari 2014 het 'gemengd karakter (federale Staat/Gewesten)' van de Regeling voorgesteld.

De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (hierna: de ICCB) stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen, wat bij brieven van 19 mei 2014 is bevestigd.

4.2. In zoverre volgens de ICCB het gemengde karakter van de Regeling beperkt zou zijn tot gewest- en federale aangelegenheden, kan met deze kwalificatie niet worden ingestemd. De Regeling behoort immers ook tot de bevoegdheid van de gemeenschappen.

⁸ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: De gemachtigde verwijst hiermee naar respectievelijk het "Charter of the Battlefield Information Collection and Exploitation Systems Group", *NATO Doc. Annex to PO(2011)0234*, het "Charter of the NATO Alliance Ground Surveillance Management Organisation", *NATO Doc. Annex I to C-M(2008)0059*, het "Charter of the NATO Communications and Information Organisation (NCIO)", *NATO Doc. ANNEX 1 C-M(2012)0049*, het "Charter of the NATO Support Organisation", *NATO Doc. ANNEX 1 C-M(2012)0047* en het "Charter for the NATO Science & Technology Organisation (STO)", *NATO Doc. ANNEX 1 C-M(2012)0046*.

Het volstaat hiertoe om erop te wijzen dat de gemeenschappen delen in de belastingsbevoegdheid (artikel 170, § 2, van de Grondwet). De in die bepaling bedoelde belastingen maken het voorwerp uit van de voorrechten waarin door de Regeling wordt voorzien.⁹

Dit wordt verder bevestigd door het feit dat de Overeenkomst tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst ondertekend te Brussel op 12 mei 1967 tussen het Koninkrijk België en het Algemeen Hoofdkwartier van de Geallieerde Strijdkrachten in Europa inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit Hoofdkwartier op het grondgebied van het Koninkrijk België, gedaan te Brussel op 10 september 2013, die krachtens artikel 2, lid 3, van de Regeling door de Belgische Regering geheel of gedeeltelijk van toepassing kan worden gemaakt, een gemengd verdrag is dat betrekking heeft op de bevoegdheden van de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen.¹⁰

De Regeling kan dan ook pas gevolg hebben nadat ze de instemming heeft bekomen van alle bevoegde parlementen, waaronder deze van de gemeenschappen (artikel 167, § 3, van de Grondwet).¹¹

(...)

5. De Regeling bevat verschillende delegaties en opdrachten aan ‘de Belgische Regering’ (artikel 2, leden 3 en 4, en artikel 4, leden 1 en 3).

Zoals in de toelichting bij die artikelen wordt erkend, moeten, in de mate dat deze taken van ‘de Belgische Regering’ betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten behoren, voor het vervullen van deze taken onder “Belgische Regering” de daartoe bevoegde regering of regeringen van de federale Staat en van de gemeenschappen en de gewesten worden begrepen.

6.1. Overeenkomstig artikel 2, lid 3, van de Regeling kan ‘de Belgische Regering’ op verzoek van de Noord-Atlantische Raad of van de Secretaris-generaal van de NAVO beslissen om de ‘voorrechten’ waarin de Overeenkomst België-SHAPE of de IMS-Regeling voorzien, geheel of gedeeltelijk toe te passen op de leden van een agentschap, een subsidiair orgaan van de NAVO of een verbindingsbureau ervan.

6.2. De leden van SHAPE die de voorrechten genieten waarin de Overeenkomst België-SHAPE voorziet, worden gedefinieerd in artikel 1, 5°, van die Overeenkomst. Uit

⁹ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Wat overigens uitdrukkelijk wordt bevestigd in de memorie van toelichting, zie titel 2 “Situering”.

¹⁰ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Zie adv.RvS 55.573/VR van 15 april 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 januari 2015 ‘tot instemming met: 1° de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Algemeen Hoofdkwartier van de Geallieerde Strijdkrachten in Europa inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit Hoofdkwartier op het grondgebied van het Koninkrijk België, ondertekend te Brussel op 12 mei 1967, zoals gewijzigd en aangevuld door overeenkomst, ondertekend te Brussel op 10 september 2013; 2° de overeenkomst, ondertekend te Brussel op 12 mei 1967 tussen het koninkrijk België en het algemeen hoofdkwartier van de geallieerde strijdkrachten in Europa inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit hoofdkwartier op het grondgebied van het Koninkrijk België’, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 120/1, 23-28.

¹¹ In de memorie van toelichting van het voorliggende voorontwerp van ordonnantie wordt in dat verband het volgende gesteld :

“Op 25 februari 2014 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter (federaal/gewesten) van de Regeling vast.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State met betrekking tot het Vlaams instemmingsdecreet, werd op 24 mei 2017 het gemengd karakter uitgebreid tot de gemeenschappen”.

die omschrijving blijkt dat personeelsleden enkel als 'leden van SHAPE' worden beschouwd voor zover zij verbonden zijn aan SHAPE. Hetzelfde geldt, *mutatis mutandis*, wat de leden van de IMS betreft.¹²

De beslissing van 'de Belgische Regering' om, overeenkomstig artikel 2, lid 3, van de Regeling, de voorrechten waarin de overeenkomst België-SHAPE of de IMS-Regeling voorzien, geheel of gedeeltelijk toe te passen op de leden van een agentschap, een subsidiair orgaan van de NAVO of een verbindingsorgaan ervan, leidt er derhalve toe dat, wat die voorrechten betreft, het toepassingsgebied van de Overeenkomst België-SHAPE en van de IMS-Regeling wordt uitgebreid tot personeelsleden die niet verbonden zijn aan SHAPE of aan de IMS. De Belgische overheid vermag echter niet, bij eenzijdige beslissing, de draagwijdte van een internationaal verdrag wijzigen.

De beslissing van 'de Belgische Regering' waarin gewag wordt gemaakt in artikel 2, lid 3, van de Regeling, kan evenwel worden opgevat als een akkoord in vereenvoudigde vorm met de NAVO. Die beslissing komt immers tot stand 'op verzoek van de Noord-Atlantische Raad of van de Secretaris-generaal van de NAVO'. Het gaat derhalve niet om een eenzijdige rechtshandeling, maar om een overeenkomst gesloten tussen de bevoegde Belgische overheid en de NAVO (bijvoorbeeld bij wijze van briefuitwisseling).

6.3. Vermits die akkoorden evenwel noodzakelijkerwijs een autonome regeling zullen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich meebrengen voor de overheden of de burgers, dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Voor zover het gaat om 'gemengde verdragen' dienen 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.¹³

6.4. Teneinde te vermijden dat het Vlaams Parlement uitdrukkelijk zijn instemming moet verlenen met elk van de overeenkomstig artikel 2, lid 3, van de Regeling genomen beslissingen van 'de Belgische Regering', zou in het aan te nemen instemmingsdecreet erin kunnen worden voorzien dat voorafgaande instemming zou worden verleend met de mogelijke beslissingen die tot stand komen overeenkomstig de voormelde bepaling van de Regeling.

Een dergelijke voorafgaande instemming door de wetgever met toekomstige wijzigingen is mogelijk, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo merkte de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in advies 37.954-37.970-37.977-37.978/AV¹⁴ het volgende op:

¹² Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Zie artikel 1, 6°, van de IMS-Regeling.

¹³ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: 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, (11) 15, nr. 11.

¹⁴ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Adviezen op 15 februari 2005 verstrekt over:

- een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 juni 2006 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004' (37.954/AV) (*Parl.St. Vl.Parl.* 2004-05, nr. 358/1, 64);

- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.970/AV) (*Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.* 2004-05, nr. B-30/1, 25);

'Zowel het Hof van Cassatie¹⁵ als de afdeling Wetgeving van de Raad van State¹⁶ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4 van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen¹⁷ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.'

Ten aanzien van de Regeling waarmee de instemming wordt beoogd, kan worden aangenomen dat voldaan is aan het vereiste dat de grenzen van de toekomstige wijzigingen voldoende gekend zijn, vermits de beslissingen van de Belgische Regering ertoe beperkt zijn om de 'voorrechten' waarin de Overeenkomst België-SHAPE of de IMS-Regeling voorzien, geheel of gedeeltelijk toe te passen op de leden van een agentschap, een subsidiair orgaan van de NAVO of een verbindingsbureau ervan.

Het voorgaande neemt niet weg dat met toepassing van artikel 2, lid 3, van de Regeling beslissingen kunnen worden aangenomen waarmee het Vlaams Parlement het eventueel niet eens is. Om het Parlement de mogelijkheid te bieden om aan de regering duidelijk te maken dat het niet eens is met een bepaalde wijziging,¹⁸ zou, voor zover wordt voorzien in de voorafgaande instemming met de beslissingen van 'de Belgische Regering' die tot stand komen overeenkomstig de voormelde bepaling van de Regeling, het ontwerp het best worden aangevuld met een bepaling waarin wordt voorzien in de verplichting voor de regering om elke beslissing binnen een bepaalde termijn aan het Parlement mee te delen.¹⁹⁻²⁰

- een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 23 juni 2005 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.977/AV) (*Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-128/1, 25);

- een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (37.978/AV) (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 3-1091/1, 539).

¹⁵ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Voetnoot 35 van het geciteerde advies: Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-81, 808; *JT* 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass. 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

¹⁶ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Voetnoot 36 van het geciteerde advies: Zie o.m. advies nr. 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl.St.*, Senaat, 2001-02, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl.St.*, W.Gew.R., 2003/04, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl.St.*, Senaat, 2004-05, nr. 957/1).

¹⁷ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

¹⁸ Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Zie de procedure voor vereenvoudigde verdragswijzigingen, zoals geregeld in artikel 75/1 van het Reglement van het Vlaams Parlement (wijziging van het Reglement van het Vlaams Parlement 'wat de vereenvoudigde verdragswijzigingen betreft', aangenomen op 24 juni 2015, *Parl.St.* VI.Parl., 2014-15, nr. 359/3; zie ook: M. ELST, "Reglementswijziging met betrekking tot vereenvoudigde verdragswijzigingen in het Vlaams Parlement" *TvW* 2015, 293-297).

¹⁹ Voetnoot 18 van het geciteerde advies: Voor de formulering hiervan kan inspiratie worden gezocht in bv. de artikelen 3 en 4 van het decreet van 4 april 2014 'houdende instemming met het Aanvullend Protocol van Nagoya-

De laatste vraag die moet worden onderzocht, betreft de bekendmaking van de 'beslissingen' die overeenkomstig artikel 2, lid 3, van de Regeling zouden worden genomen.

Het gegeven dat met die 'beslissingen' voorafgaandelijk zou zijn ingestemd, hetgeen in het aan te nemen decreet zou moeten worden bepaald, houdt geen afwijking in van de verplichting voortvloeiend uit artikel 190 van de Grondwet en uit artikel 8 van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen', om die beslissingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze in het interne recht uitwerking kunnen hebben.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vormen te bepalen waarin de wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze bindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers verklaard dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad²¹.

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad heeft plaatsgehad, zou geen bezwaar hebben opgeleverd indien de Regeling, die in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt, zelf de vormen had bepaald waarin die beslissingen moeten worden bekendgemaakt²². Dat is evenwel niet het geval.

Bijgevolg moeten de beslissingen in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt wanneer ze zullen worden aangenomen.

7. De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt gevestigd op het feit dat België, overeenkomstig artikel 129, lid 1, van verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009 'betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanevrijstellingen', de Europese Commissie in kennis moet stellen van de douanebepalingen vervat in het Akkoord.²³

Kuala Lumpur inzake aansprakelijkheid en schadeloosstelling bij het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, gedaan te Nagoya op 15 oktober 2010' en de artikelen 3 en 4 van het decreet van 25 april 2014 'houdende instemming met het Europees verdrag inzake het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN), opgemaakt in Genève op 26 mei 2000, en met de geactualiseerde voorschriften ADN 2013'.

²⁰ In artikel 2, eerste lid, 2°, en tweede lid, van het voorliggende voorontwerp van ordonnantie wordt aan die opmerking gevolg gegeven.

²¹ Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Cass. 11 december 1953, *Arr. Verbr.* 1954, 252; Cass. 19 maart 1981, *Arr. Cass.* 1980-1981, 808, *Pas.* 1981, I, nr. 417, *JT* 1982, 565 en noot van J. VERHOEVEN.

²² Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, "L'application du droit international par le juge administratif", *APT* 1998, 95).

²³ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: Zie bv. artikel 2, lid 1, van de Regeling, *juncto* artikel XI van het Verdrag van Londen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE REGELINGArtikel 2

8. De vraag rijst of onder ‘echtgenotes(-genoten)’ (‘conjoints’ in de Franse en ‘spouse’ in de Engelse versie van de tekst) ook ‘wettige partners’ moeten worden begrepen, en zo nee, hoe deze onderscheiden behandeling kan worden verantwoord.

Dit wordt het best nader toegelicht in de memorie van toelichting.

Artikel 4

9. Wegens de opvolging van neven- en onderschikkingen is de inleidende zin van artikel 4, lid 1, van de Regeling in de Nederlandse versie ervan onleesbaar.²⁴

In de Nederlandse versie van artikel 4, lid 1, van de Regeling is overigens een taalkundige vergissing geslopen: de woorden ‘de onderstaande overgangsmaatregelen’ dienen naar het einde van de zin te worden verplaatst.

(...)

Artikel 6

11. Naar luid van artikel 6, lid 1, ‘treedt [deze Regeling] in werking op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum waarop de NAVO in kennis werd gesteld van de bekrachtiging door België maar met uitwerking op 1 juli 2012’.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan de Regeling stuit op een juridisch bezwaar wat de bepalingen ervan betreft die betrekking hebben op rechtsmacht. In de mate dat dergelijke terugwerkende kracht tot gevolg kan hebben dat erdoor de rechtsgeldigheid van reeds ingestelde vervolgingen of procedures wordt aangetast, is deze niet toelaatbaar. Op die wijze dreigen immers de rechtszekerheid, en inzonderheid de rechten van de betrokken derden, in het gedrang te komen.²⁵ Om die redenen zouden de bepalingen die betrekking hebben op de regeling van rechtsmacht moeten worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de terugwerkende kracht die wordt verleend bij artikel 6, lid 1, van de Regeling.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 3 van het voorontwerp van decreet”.

Dezelfde opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor het voorliggende voorontwerp van ordonnantie.²⁶

²⁴ Voetnoot 22 van het geciteerde advies: Om ervoor te zorgen dat met voldoende zekerheid kan worden bepaald op welke categorieën van leden van het internationaal burgerpersoneel van het NCI Agency artikel 4, lid 1, van de Regeling precies van toepassing is, zou in die bepaling gebruik kunnen worden gemaakt van een verticale opsomming en zou erin kunnen worden gewerkt met de onderverdelingen “a)”, “b)”, “c)”, enz. Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 58, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

²⁵ Voetnoot 23 van het geciteerde advies: Anderzijds maakt de terugwerkende kracht het niet steeds mogelijk om bepaalde handelingen te regulariseren; evenmin kunnen bepaalde van die handelingen ongedaan worden gemaakt: daarbij kan onder meer worden gedacht aan de onmogelijkheid om een aanhouding met terugwerkende kracht ongedaan te maken.

²⁶ De afdeling Wetgeving heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in advies 60.818/4, op 6 februari 2017 gegeven over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Regeling tussen het Koninkrijk België en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie betreffende de rechtspositie van sommige personeelscategorieën van de agentschappen van de NAVO die op het grondgebied van het Koninkrijk België gevestigd zijn, gedaan te Brussel op 20 mei 2016’.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSORDONNANTIE

In artikel 2, tweede lid, moet het bijvoeglijk naamwoord “Brusselse” telkens weggelaten worden, of vervangen worden door de woorden “van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET