



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.127/4
du 22 septembre 2025

advies 78.127/4
van 22 september 2025

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Gouvernement du Royaume
de Belgique et le Cabinet des
Ministres de l'Ukraine sur la
coopération technique et
financière, fait à Bruxelles
et Kyiv le 20 aout 2024'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Overeenkomst tussen de
Regering van het Koninkrijk
België en het Kabinet van
Ministers van Oekraïne
betreffende technische en
financiële samenwerking,
gedaan te Brussel en Kyiv
op 20 augustus 2024'

Le 13 août 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et de la Coopération au développement à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 29 septembre 2025 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Cabinet des Ministres de l'Ukraine sur la coopération technique et financière, fait à Bruxelles et Kyiv le 20 août 2024'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 septembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Anne-Stéphanie RENSON.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 septembre 2025.

*

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

Op 13 augustus 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 29 september 2025 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en het Kabinet van Ministers van Oekraïne betreffende technische en financiële samenwerking, gedaan te Brussel en Kyiv op 20 augustus 2024'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 22 september 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Anne-Stéphanie RENSON.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 september 2025.

*

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

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

L'article 3 de l'avant-projet dispose comme suit :

« Les accords distincts conclus le cas échéant sur base de l'article 1, § 6, de l'Accord définiront les modalités d'exécution des interventions des programmes ou des interventions déléguées à l'Etat belge par un autre donateur bilatéral ou multilatéral.

Ces accords distincts seront conclus par le Ministre de la coopération au développement ou par une autre personne mandatée à cet effet ; ils seront communiqués au Parlement aussitôt signés et ils sortiront leur plein et entier effet à la date qu'ils détermineront ».

Dans son avis 42.631/AG donné le 8 mai 2007, la section de législation, a formulé l'observation suivante au sujet de tels accords :

« Pour autant que ces accords se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique d'un traité et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent, ces accords ne sont pas de nouveaux traités, mais de simples '*executive agreements*'. Ils ne doivent dès lors pas être conclus par le Roi. Les Chambres législatives ne doivent pas y donner leur assentiment ¹.

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 » ².

L'article 3 de l'avant-projet n'est par conséquent admissible que dans la mesure où les accords distincts qu'il mentionne se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique de l'Accord et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent.

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

¹ 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 in invoering van verdragen in België, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

² 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, p. 15.

Si tel n'était toutefois pas le cas, il conviendrait de suivre la procédure appropriée pour la conclusion d'un traité et ces accords ne pourraient alors produire d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du parlement. Eu égard à l'article 190 de la Constitution, de tels accords devraient être publiés au *Moniteur belge* pour être opposables aux tiers.

*

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 3 van het voorontwerp luidt als volgt:

“De afzonderlijke overeenkomsten in voorkomend geval gesloten op basis van artikel 1, § 6, van de Overeenkomst zullen verder uitvoering geven aan de interventies binnen programma’s of interventies die door een andere bilaterale of multilaterale donor aan de Belgische Staat worden gedelegeerd.

Deze afzonderlijke overeenkomsten zullen gesloten worden door de Minister van Ontwikkelingssamenwerking of door een andere persoon die te dien einde werd gemachtigd; zij zullen worden medegedeeld aan het Parlement meteen na hun ondertekening en zij zullen volkomen gevolg hebben op de datum die zij zullen bepalen.”

Met betrekking tot dergelijke overeenkomsten heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 42.631/AV van 8 mei 2007 de volgende opmerking geformuleerd:

“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 verlenen¹.

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.”²

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Voetnoot 7 van het geciteerde 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.

² Advies 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.

Artikel 3 van het voorontwerp is bijgevolg enkel toelaatbaar voor zover de afzonderlijke overeenkomsten die het vermeldt, alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van de overeenkomst en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die erin zijn opgenomen, uitvoerbaar te maken.

Als dat toch niet het geval zou zijn, dan dient de geëigende procedure voor het sluiten van een verdrag te worden gevolgd en kunnen die overeenkomsten slechts gevolg hebben nadat ze de instemming van het parlement hebben verkregen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet zouden dergelijke overeenkomsten bekendgemaakt moeten worden in het *Belgisch Staatsblad* teneinde tegenstelbaar te zijn aan derden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO