CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 78.480/4
du 10 décembre 2025

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique concernant le Mémorial du Mardasson dans la ville de Bastogne, et Déclaration, faites à Bruxelles le 11 avril 2024'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.480/4
van 10 december 2025

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika inzake het Mardasson Memorial in de stad Bastenaken, en Verklaring, gedaan te Brussel op 11 april 2024'

#LW-BGMZHEBCB-HIEIAUQ#

Le 13 novembre 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 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique concernant le Mémorial du Mardasson dans la ville de Bastogne, et Déclaration, faites à Bruxelles le 11 avril 2024'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 décembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Timo TALLGREN, auditeur adjoint.

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 10 décembre 2025.

*

Op 13 november 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 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika inzake het Mardasson Memorial in de stad Bastenaken, en Verklaring, gedaan te Brussel op 11 april 2024'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 10 december 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Timo TALLGREN, adjunct-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 10 december 2025.

*

‡LW-BGMZHEBCB-HIEIAUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

RECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

L'exposé des motifs de l'avant-projet indique ce qui suit :

« La présente Convention, soumise à l'approbation du Parlement, a pour but de rendre effectif le bail emphytéotique de 99 ans sur le site du Mémorial du Mardasson à Bastogne (honorant les forces américaines ayant combattu dans la Bataille des Ardennes) attribué par l'État belge, par l'arrêté royal du 31 juillet 2020, à l'American Battle Monuments Commission (ABMC).

La mission de l'ABMC est d'honorer la mémoire des forces américaines à travers le monde à travers la gestion de cimetières et de monuments commémoratifs. Le Mémorial du Mardasson, qui est le seul à commémorer toutes les forces américaines de la Bataille des Ardennes, est propriété de l'État belge et était géré par la Régie des bâtiments.

L'arrêté royal du 11 septembre 2013 (publié dans le *Moniteur Belge* le 29 novembre 2013), modifié par l'arrêté royal du 5 avril 2019 (publié dans le *Moniteur Belge* le 2 mai 2019) a organisé la mise à disposition du Mémorial à la ville de Bastogne par la conclusion d'un bail emphytéotique.

Le Mémorial ayant alors un besoin urgent de réparation et de restauration, un accord entre l'État belge, l'ABMC, les États-Unis d'Amérique et la ville de Bastogne a été conclu pour autoriser des travaux de rénovation du site. Une collecte de fonds a été organisée en 2019 en vue de soutenir la première phase de ces travaux, et ce dans le respect du cadre général de l'accord du 27 novembre 1959 entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement Belge concernant les sépultures militaires américaines. Toutefois, une solution à long terme était nécessaire pour garantir que le Mémorial reste en pristin état.

Dès lors, sur proposition du Ministre en charge de la Régie des Bâtiments, propriétaire du site, et après avis favorable du Conseil des Ministres, l'arrêté royal du 31 juillet 2020, organisant la mise à disposition d'un bien immobilier de l'État fédéral et géré par la Régie des Bâtiments à l''American Battle Monuments Commission' par la conclusion d'un bail emphytéotique, a été adopté.

L'article 7 de l'Arrêté royal du 31 juillet 2020 stipulait que les modalités du bail emphytéotique définies dans l'arrêté devaient faire l'objet d'une convention à conclure entre les parties. La Convention, désormais soumise à assentiment parlementaire, a donc été conclue le 11 avril 2024 entre les deux parties ».

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

‡LW-BGMZHEBCB-HIEIAUQ‡

Il ressort de l'exposé des motifs que la Convention à laquelle l'avant-projet à l'examen entend porter assentiment a pour objectif, en ses articles 1 à 5 et 7, de formaliser les droits et obligations des parties à une convention de bail emphytéotique concernant le Mémorial du Mardasson, faisant écho à l'article 7 de l'arrêté royal du 31 juillet 2020 'organisant la mise à disposition d'un bien immobilier de l'État fédéral et géré par la Régie des Bâtiments à la « American Battle Monuments Commission » par la conclusion d'un bail emphytéotique'.

L'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que les avant-projets de loi sont soumis à l'avis de la section de législation, à l'exception des projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée. Il exprime ainsi la règle selon laquelle la section de législation n'est pas compétente pour donner un avis sur les textes législatifs qui ne comportent pas de disposition normative au sens matériel du terme [1].

Les articles 1 à 5 et 7 de la Convention à l'examen sont relatifs à une opération domaniale au sens de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, puisqu'ils se limitent à organiser les droits et obligations des parties quant au droit d'emphytéose octroyé par l'État belge à l'« ABMC » [2], étant une agence du pouvoir exécutif des États-Unis d'Amérique.

Dans la mesure où l'avant-projet tend à porter assentiment à ces articles, la demande d'avis relative à cet avant-projet n'est pas recevable.

L'avant-projet n'est dès lors examiné qu'en tant qu'il vise à porter assentiment à l'article 6 de la Convention.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

En tant qu'il vise à porter assentiment à l'article 6 de la Convention, l'avant-projet n'appelle pas d'observation.

*

[1] Voir à ce propos l'avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 aout 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/001, pp. 55-127. En ce qui concerne plus particulièrement les opérations domaniales, voir l'avis 77.710/1-3-16 donné le 12 mai 2025 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 14 juillet 2025 'bij de anpassing van de begroting 2025', *Doc. parl.*, Vl. Parl., 2024-2025, n° 331/1, pp. 34-58.

[2] La section de législation analyse l'article 2, (2), de la Convention comme une disposition visant à reconnaitre à l'emphytéote le droit de « procéder à tous les aménagements, rénovations, améliorations ou nouvelles constructions [qu'il] juge nécessaires pour la gestion du bien », sans avoir pour objet de faire échapper ces opérations au droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Si l'article 2, (2), de la Convention visait à soustraire l'ABMC à l'application de ce droit, il ne serait pas, dans cette mesure, relatif à une opération domaniale au sens de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Cette disposition, si elle avait cette portée, aurait pour conséquence que la Convention serait un traité mixte au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution, qui ne pourrait produire d'effet qu'après avoir été soumis à l'assentiment du législateur régional wallon, auquel il appartient de régler la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire conformément à l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'. Il y aurait alors lieu, en outre, de pouvoir justifier cette situation de dispense au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

‡LW-BGMZHEBCB-HIEIAUQ‡

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.

GEDEELTELIJKE ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

In de memorie van toelichting bij het voorontwerp staat het volgende:

"Deze Overeenkomst, die ter goedkeuring aan het Parlement wordt voorgelegd, heeft als doel de erfpacht (99 jaar) op de site van het Mardasson Memorial in Bastogne (ter ere van de Amerikaanse strijdkrachten die hebben gevochten in de Slag om de Ardennen) daadwerkelijk te laten ingaan. De Belgische staat heeft die bij koninklijk besluit van 31juli 2020 toegekend aan de American Battle Monuments Commission (ABMC).

De opdracht van de ABMC is om de nagedachtenis van de Amerikaanse strijdkrachten wereldwijd te eren door het beheer van begraafplaatsen en herdenkingsmonumenten. Het Mardasson Memorial, het enige monument waarmee alle Amerikaanse troepen in de Slag om de Ardennen worden herdacht, is eigendom van de Belgische staat en werd beheerd door de Regie der Gebouwen.

De terbeschikkingstelling van het Memorial aan de stad Bastenaken werd geregeld bij het koninklijk besluit van 11 september 2013 (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 29 november 2013), gewijzigd door het koninklijk besluit van 5 april 2019 (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 2 mei 2019), door een erfpachtovereenkomst af te sluiten.

Aangezien het Memorial dringend moest worden gerepareerd en gerestaureerd, werd er een akkoord tussen de Belgische staat, de ABMC, de Verenigde Staten van Amerika en de stad Bastenaken afgesloten om renovatiewerken op de site toe te staan. In 2019 werd een fondsenwerving georganiseerd om de eerste fase van deze werkzaamheden te ondersteunen, in overeenstemming met het algemene kader van het akkoord van 7 november 1959 tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Belgische Staat over de Amerikaanse militaire begraafplaatsen.

Toch was een langetermijnoplossing nodig om ervoor te zorgen dat het Memorial in onberispelijke staat blijft. Om die reden werd op voorstel van de minister belast met de Regie der Gebouwen, de eigenaar van de site, en na gunstig advies van de ministerraad het koninklijk besluit van 31 juli 2020 tot regeling van de terbeschikkingstelling van een onroerend goed, eigendom van de Federale Staat en beheerd door de Regie der Gebouwen, aan de 'American Battle Monuments Commissie' door het sluiten van een erfpacht goedgekeurd.

In artikel 7 van het koninklijk besluit van 31 juli 2020 wordt geregeld dat de modaliteiten van de erfpacht, zoals bepaald in dit besluit, moeten worden vastgelegd in een overeenkomst die tussen de partijen moet worden gesloten. De Overeenkomst, die nu ter goedkeuring voorligt aan het Parlement, werd dus op 11 april 2024 tussen beide partijen gesloten."

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

‡LW-BGMZHEBCB-HIEIAUQ‡

Blijkens de memorie van toelichting beogen de artikelen 1 tot 5 en 7 van de Overeenkomst waaraan het voorliggende voorontwerp instemming wil verlenen, de rechten en verplichtingen van de partijen bij een erfpachtovereenkomt met betrekking tot het Mardasson Memorial vast te leggen, en op die manier gevolg te geven aan artikel 7 van het koninklijk besluit van 31 juli 2020 'tot regeling van de terbeschikkingstelling van een onroerend goed, eigendom van de Federale Staat en beheerd door de Regie der Gebouwen, aan de "American Battle Monuments Commission" door het sluiten van een erfpacht'.

Artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de 'Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, bepaalt dat voorontwerpen van wet om advies worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, met uitzondering van ontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent. Dat artikel past zodoende de regel toe luidens welke de afdeling Wetgeving niet bevoegd is om advies te geven over wetgevende teksten die geen normatieve bepalingen bevatten in materiële zin.[1]

De artikelen 1 tot 5 en 7 van de voorliggende Overeenkomst hebben betrekking op een domeinverrichting in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aangezien ze zich beperken tot het regelen van de rechten en verplichtingen van de partijen inzake het erfpachtrecht dat door de Belgische Staat verleend wordt aan de "ABMC",[2] dat een agentschap is van de uitvoerende macht van de Verenigde Staten van Amerika.

In zoverre het voorontwerp ertoe strekt instemming te verlenen aan die artikelen, is de adviesaanvraag met betrekking tot dat voorontwerp niet ontvankelijk.

Het voorontwerp wordt dus alleen onderzocht voor zover het ertoe strekt instemming te verlenen aan artikel 6 van de Overeenkomst.

[1] Zie in dat verband advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1, 55-127. Zie specifiek over de domeinverrichtingen: advies 77.710/1-3-16 van 12 mei 2025 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het programmadecreet van 14 juli 2025 'bij de aanpassing van de begroting 2025', *Parl.St.* Vl.Parl. 2024-25, nr. 331/1, 34-58.

[2] Volgens de analyse van de afdeling Wetgeving is artikel 2, (2), van de Overeenkomst een bepaling die de erfpachter het recht wil verlenen "alle aanpassingen, renovaties, verbeteringen of nieuwbouwwerkzaamheden uit [te] voeren die [hij] noodzakelijk acht voor het beheer van het goed", zonder dat het de bedoeling is dat die verrichtingen buiten de toepassing van het Waalse recht inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw vallen. Als artikel 2, (2), van de Overeenkomst als bedoeling had dat de ABMC buiten de toepassing van dat recht viel, zou het in dat opzicht geen verband houden met een domeinverrichting in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Als dat de strekking van die bepaling was, zou de Overeenkomst als gevolg daarvan een gemengd verdrag zijn in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet. De Overeenkomst zou dan enkel uitwerking kunnen hebben na instemming van de Waalse wetgever, aan wie het staat om de aangelegenheid van stedenbouw en ruimtelijke ordening te regelen, overeenkomstig artikel 6, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Die vrijstellingssituatie zou men dan bovendien moeten kunnen rechtvaardigen ten aanzien van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie dat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet is verankerd.

‡LW-BGMZHEBCB-HIEIAUQ‡

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Voor zover het voorontwerp ertoe strekt instemming te verlenen aan artikel 6 van de Overeenkomst, geeft het geen aanleiding tot opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernard BLERO

‡LW-BGMZHEBCB-HIEIAUQ‡