



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.253/17
du 20 mai 2026

advies 79.253/17
van 20 mei 2026

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Royaume de Belgique et la
République Démocratique du
Congo relatif au statut des
forces belges présentes sur le
territoire de la République
Démocratique du Congo fait à
Bruxelles, le 15 mai 2023'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met
de Overeenkomst tussen
het Koninkrijk België en de
Democratische Republiek
Congo met betrekking tot de
status van de Belgische
strijdkrachten aanwezig op
het grondgebied van de
Democratische Republiek
Congo, gesloten te Brussel
op 15 mei 2023'

Le 20 avril 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Défense, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République Démocratique du Congo relatif au statut des forces belges présentes sur le territoire de la République Démocratique du Congo fait à Bruxelles, le 15 mai 2023'.

L'avant-projet a été examiné par la dix-septième chambre le 20 mai 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Clément PESESSE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Luc DONNAY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mai 2026.

*

Op 20 april 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Defensie, belast met Buitenlandse Handel 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 Democratische Republiek Congo met betrekking tot de status van de Belgische strijdkrachten aanwezig op het grondgebied van de Democratische Republiek Congo, gesloten te Brussel op 15 mei 2023'.

Het voorontwerp is door de zeventiende kamer onderzocht op 20 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Luc DONNAY, kamervoorzitter, Laurence VANCRAVEBECK en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Clément PESESSE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 mei 2026.

*

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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et la République Démocratique du Congo 'relatif au statut des forces belges présentes sur le territoire de la République Démocratique du Congo', fait à Bruxelles, le 15 mai 2023 (ci-après : « l'Accord ») (article 2 de l'avant-projet).

EXAMEN DE L'ACCORD

Articles 15 et 18

L'article 15 envisage la conclusion d'un « arrangement relatif à l'échange d'informations et de matériels classifiés entre les Ministres chargés de la Défense des deux Parties ». L'article 18, paragraphe 6, envisage quant à lui des « arrangements techniques » qui seront conclus entre les parties.

À propos d'arrangements administratifs à une convention de coopération, la section de législation a eu l'occasion de rappeler ce qui suit :

« Si ces arrangements administratifs se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique de la convention de coopération et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent, on peut admettre qu'ils ne doivent pas être conclus par le Roi et qu'ils ne requièrent pas l'assentiment de la Chambre des représentants, dès lors que, dans ce cas, ils peuvent être regardés comme des 'executive agreements' ¹. Si en outre ils ne contiennent pas de droits ou d'obligations pour les particuliers, leur publication au *Moniteur belge* n'est pas requise.

Si ces arrangements administratifs devaient toutefois impliquer une extension du champ d'application de la convention de coopération ou, par ailleurs, devaient avoir pour effet de viser davantage que sa seule exécution administrative et technique, il faudrait les considérer comme des traités, ce qui implique qu'ils doivent en principe être conclus par le

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

¹ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Avis C.E. 42.631/AG du 8 mai 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005', *Doc. parl.*, Sénat 2007-08, n° 4-912/1, p. 15 ; avis C.E. 58.731/3 du 26 janvier 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 11 décembre 2016 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et les États de Guernesey en vue de l'échange de renseignements en matière fiscale, fait à Bruxelles le 24 avril 2014 et à Saint-Pierre-Port le 7 mai 2014', *Doc. parl.* Chambre 2015-16, n° 54-2021/001, pp. 30-32.

Roi et qu'ils requièrent l'assentiment de la Chambre des représentants, ainsi que corrélativement – leur publication au *Moniteur belge* »².

Cette observation vaut *mutatis mutandis* pour les différents types d'arrangements prévus par le présent Accord³.

Article 18

1. Conformément à l'article 18, paragraphe 1, de l'Accord, celui-ci entrera en vigueur « le premier jour du mois suivant la réception du dernier des instruments de ratification des parties, échangés par voie diplomatique ».

Dès lors que les citoyens ne peuvent pas connaître la date de réception du dernier instrument de ratification, ils ne seront pas non plus informés de la date d'entrée en vigueur de l'Accord. Il convient par conséquent de veiller à ce que cette date d'entrée en vigueur soit portée en temps utile à la connaissance des citoyens par un avis publié au *Moniteur belge*⁴.

2. L'article 18, paragraphe 2, de l'Accord prévoit une application provisoire de ce dernier.

² Avis 70.168/3 donné le 21 octobre 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 7 novembre 2022 'portant assentiment à la Convention de coopération entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg en matière de médicaments et de produits de santé, faite à Luxembourg le 17 janvier 2018', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2461/001, pp. 11-14. Voir, dans le même sens, l'avis 58.675/4 donné le 13 janvier 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 30 août 2017 'portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg concernant la coopération en matière de défense et de sécurité, fait à Bruxelles le 5 février 2015', *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017 n° 54-2458/001, pp. 9-17 ; l'avis 58.677/VR donné le 16 février 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 26 janvier 2018 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur l'assistance mutuelle en matière de sécurité civile, fait à Bruxelles le 5 février 2015', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-2759/001, pp. 16-27 et l'avis 65.982/4 donné le 4 juin 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 23 septembre 2021 'portant assentiment à la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Région wallonne relative à l'assainissement des eaux usées, à la protection des captages d'eau potabilisable et au suivi de la directive nitrates, signée à Martelange le 9 avril 2019', *Doc. parl.*, Parl. w., 2020-2021, n° 655/1, pp. 26-27.

³ Voir dans le même sens l'avis 58.675/4 ; l'avis 58.677/VR ; l'avis 65.982/4 et l'avis 73.400/4 donné le 24 mai 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2023 'portant assentiment au Traité entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché du Luxembourg concernant l'exploitation commune des aéronefs de transport A400M au sein d'une unité binationale, fait à Luxembourg le 31 août 2021', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3574/001, pp. 10-13.

⁴ Voir notamment dans le même sens l'avis 77.127/4 donné le 13 novembre 2024 sur un avant-projet devenu le décret du 16 janvier 2025 'portant assentiment au Protocole, fait à New Delhi le 9 mars 2017, modifiant la Convention et le Protocole entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République de l'Inde tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, signés à Bruxelles le 26 avril 1993', *Doc. parl.*, Parl. w., 2024-2025, n° 125/1, pp. 35-39.

En ce qui concerne l'application provisoire des traités, la section de législation a déjà observé ce qui suit :

(Traduction)

« En vertu de l'article 167, § 3, de la Constitution, les traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Parlements concernés ⁵.

Une application provisoire de l'Accord de siège anticipe l'assentiment du Parlement flamand et place le Parlement devant l'alternative suivante : soit ratifier l'application provisoire, soit, en cas de non-ratification, mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'Accord. Ceci restreint le droit du Parlement flamand d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment.

En outre, même si l'assentiment du Parlement flamand a pour effet de confirmer ce qui a été arrêté antérieurement, l'Accord ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés. Ce ne sera pas le cas uniquement s'il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour une application conforme au traité dans la pratique.

En l'absence d'un dispositif en droit belge relatif à l'application provisoire de traités internationaux, le recours à l'instrument de l'application provisoire peut engendrer des difficultés pratiques et juridiques. Il est en tout cas recommandé d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire [...] » ⁶.

La même observation vaut *in casu*.

3. Selon l'article 18, paragraphe 4, de l'Accord, toute modification de celui-ci « se fera exclusivement sur la base d'un accord écrit entre les parties ».

Certes, ainsi que la section de législation l'a déjà souligné par le passé, il n'est pas impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures d'un traité international, pour autant que certaines conditions soient remplies.

Comme l'assemblée générale de la section de législation l'a notamment observé à l'occasion du traité de Lisbonne :

« Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs à des organes européens pour modifier un certain nombre de dispositions, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment ⁷. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité

⁵ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Bien que l'article 167, § 3, de la Constitution ne porte que sur les traités réglant des matières relevant exclusivement de la compétence communautaire ou régionale, la règle qu'il énonce s'applique également aux traités mixtes vu la corrélation entre les paragraphes 2 et 4 de cet article.

⁶ Avis 53.064/VR/1/4 donné le 6 mai 2013 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande « tot instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Europese Unie over de voorrechten en immuniteiten van het Secretariaat van de Parlementaire Assemblée van de Unie voor de Mediterrane Regio, ondertekend in Brussel op 10 juli 2012 », observation 3.2.

⁷ Note de bas de page 57 de l'avis cité : Voir les textes applicables sous le n° 24 [...].

ne change rien à cette constatation⁸. Tant la Cour de cassation⁹ que la section de législation du Conseil d'État¹⁰ admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur 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 que les Chambres législatives et, le cas échéant, les Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures modifications¹¹ et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications' »¹².

Compte tenu de l'étendue du champ d'application de l'article 18, paragraphe 4, de l'Accord, qui vise toute modification de toute disposition quelconque de l'Accord, cette disposition n'est admissible que si elle est interprétée comme signifiant que les modifications apportées à l'Accord doivent au préalable, conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution, avoir reçu l'assentiment du Parlement¹³. À l'instar de l'Accord, ces modifications doivent en outre être publiées au *Moniteur belge*¹⁴.

⁸ *Note de bas de page 58 de l'avis cité* : La plupart des « clauses-passerelle » prévoient que les décisions sont prises à l'unanimité. Tel n'est toutefois pas le cas des décisions envisagées par les articles 98, 107, paragraphe 2, c), 129, paragraphe 3, 281, deuxième alinéa, et 300, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁹ *Note de bas de page 59 de l'avis cité* : Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417 ; *J.T.*, 1982, 565, et la note de J. VERHOEVEN ; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

¹⁰ *Note de bas de page 60 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis n° 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'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 n° 35.792/2/V du 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 n° 36.170/1 du 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).

¹¹ *Note de bas de page 61 de l'avis cité* : Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

¹² Avis 44.028/AG donné le 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', observation 28, *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-568/1, pp. 355-356 ; voir également l'avis 51.151/VR donné le 3 avril 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2012 'portant assentiment au Traité instituant le Mécanisme européen de Stabilité (MES), signé à Bruxelles le 2 février 2012', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1598/1, pp. 40-41, observation générale 1.2.

¹³ Voir notamment dans le même sens l'avis 71.345/4 donné le 3 mai 2022 sur un avant-projet, devenu projet de loi « portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République gabonaise relatif aux services de transport aérien, fait à Bruxelles le 28 mai 2018 », *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3302/001, pp. 14-21.

¹⁴ Voir en ce sens l'avis 57.108/VR donné le 10 mars 2015 sur un avant-projet, devenu projet de loi « portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République Démocratique du Congo relatif au transport aérien, fait à Kinshasa le 2 février 2013 », *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3039/001, pp. 13-19 avec référence à l'avis 50.621/3 donné le 13 décembre 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juillet 2013 'portant assentiment à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, et à l'Annexe, adoptées à Paris le 20 octobre 2005', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2025/1, pp. 26-28 ; l'avis 54.630/VR donné le 14 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 25 avril 2014 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République d'Albanie sur le transport international par la route, signé à Tirana le 25 avril 2006', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2444/1, pp. 27-35.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

Intitulé et article 2

Selon son intitulé, le traité auquel il est donné assentiment est un « Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République Démocratique du Congo, fait à Bruxelles le 15 mai 2023 ».

Bien que cet intitulé doive être littéralement reproduit dans l'intitulé et à l'article 2 de l'avant-projet ¹⁵, l'occasion est mise à profit pour rappeler que, si les traités sont, certes, conclus par les organes compétents du pouvoir exécutif, ceux-ci le font toutefois au nom des personnes morales dont ils constituent le pouvoir exécutif ou pour lesquelles ils interviennent. En l'occurrence, les parties contractantes sont, dès lors, l'État belge ¹⁶ et la République Démocratique du Congo (et donc pas les gouvernements du Royaume de Belgique et de la République Démocratique du Congo) ¹⁷.

*

¹⁵ Lesquels seront par conséquent revus en ce sens.

¹⁶ En vertu de l'article 167, § 2, de la Constitution, c'est du reste le Roi, et non le Gouvernement, qui conclut les traités.

¹⁷ Voir en ce sens l'avis 57.108/VR, avec référence à l'avis 53.285/3 donné le 29 mai 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 26 novembre 2013 'portant assentiment à la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République populaire de Chine tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu, faite à Bruxelles le 7 octobre 2009', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2204/1, pp. 51 à 54.

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.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe in te stemmen met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Democratische Republiek Congo ‘met betrekking tot de status van de Belgische strijdkrachten aanwezig op het grondgebied van de Democratische Republiek Congo’, gesloten te Brussel op 15 mei 2023 (hierna: “de Overeenkomst”) (artikel 2 van het voorontwerp).

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

Artikelen 15 en 18

Artikel 15 voorziet in het sluiten van een “regeling inzake de uitwisseling van geclassificeerde informatie en geclassificeerd materiaal tussen de ministers van Defensie van beide partijen”. Artikel 18, lid 6, voorziet op zijn beurt in “technische regelingen” die tussen de partijen worden getroffen.

Over administratieve regelingen betreffende een samenwerkingsverdrag heeft de afdeling Wetgeving reeds het volgende opgemerkt:

“Indien die administratieve regelingen alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van het samenwerkingsverdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, kan worden aanvaard dat ze niet door de Koning moeten worden gesloten en dat ze geen instemming behoeven van de Kamer van volksvertegenwoordigers, aangezien ze in dat geval beschouwd kunnen worden als ‘executive agreements’.¹ Indien ze bovendien geen rechten of verplichtingen inhouden voor particulieren, is een bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* niet vereist.

Indien die administratieve regelingen evenwel tot gevolg zouden hebben dat het toepassingsgebied van het samenwerkingsverdrag wordt uitgebreid of dat anderszins meer dan enkel de administratieve en technische uitvoering ervan wordt beoogd, moeten ze als

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

¹ Voetnoot 2 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, 15; adv.RvS 58.731/3 van 26 januari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 december 2016 ‘houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Staten van Guernsey inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, gedaan te Brussel op 24 april 2014 en Saint Peter Port op 7 mei 2014’, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-2021/001, 30-32.

verdragen worden beschouwd, wat inhoudt dat ze in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en dat de instemming van de Kamer van volksvertegenwoordigers vereist is, alsook – daarmee samenhangend – de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.”²

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de verschillende soorten regelingen waarin de voorliggende Overeenkomst voorziet.³

Artikel 18

1. Overeenkomstig artikel 18, lid 1, van de Overeenkomst treedt deze in werking op “de eerste dag van de maand volgend op de ontvangst van de laatste akte van bekrachtiging van de partijen, die via diplomatieke kanalen is uitgewisseld”.

Aangezien burgers niet kunnen weten wat de datum van ontvangst is van de laatste akte van bekrachtiging, zullen ze ook niet op de hoogte zijn van de datum van inwerkingtreding van de Overeenkomst. Er dient bijgevolg op toegezien te worden dat die datum van inwerkingtreding tijdig ter kennis van de burgers gebracht wordt middels de bekendmaking van een bericht in het *Belgisch Staatsblad*.⁴

2. Artikel 18, lid 2, van de Overeenkomst voorziet in een voorlopige toepassing van deze laatste.

² Advies 70.168/3 van 21 oktober 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 november 2022 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsverdrag tussen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake geneesmiddelen en gezondheidsproducten, gedaan te Luxemburg op 17 januari 2018’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2461/1, 11-14. Zie in dezelfde zin advies 58.675/4 van 13 januari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 augustus 2017 ‘houdende instemming met het Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg betreffende de samenwerking op het vlak van defensie en veiligheid, gedaan te Brussel op 5 februari 2015’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2458/1, 9-17; advies 58.677/VR van 16 februari 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 januari 2018 ‘houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg betreffende de wederzijdse bijstand inzake civiele veiligheid, gedaan te Brussel op 5 februari 2015’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2759/1, 16-27 en advies 65.982/4 van 4 juni 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 23 september 2021 ‘waarin de overeenkomst tussen het Groothertogdom Luxemburg en de Waalse regio inzake afvalwaterzuivering, de bescherming van drinkwateronttrekkingen en de toezicht op de nitraatrichtlijn wordt bevestigd, ondertekend in Martelange op 9 april 2019’, *Parl.St.* W.Parl. 2020-21, nr. 655/1, 26-27.

³ Zie in dezelfde zin advies 58.675/4; advies 58.677/VR; advies 65.982/4 en advies 73.400/4 van 24 mei 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 17 december 2023 ‘houdende instemming met het Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg over de gezamenlijke exploitatie van A400M-transportvliegtuigen binnen een binationale eenheid, gedaan te Luxemburg op 31 augustus 2021’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3574/1, 10-13.

⁴ Zie in dezelfde zin onder meer advies 77.127/4 van 13 november 2024 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 16 januari 2025 ‘houdende instemming met het Protocol, gedaan te New Delhi op 9 maart 2017, tot wijziging van de Overeenkomst en het Protocol tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek India tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, beide ondertekend te Brussel op 26 april 1993’, *Parl.St.* W.Parl. 2024-25, nr. 125/1, 35-39.

In verband met de voorlopige toepassing van verdragen heeft de afdeling Wetgeving reeds het volgende opgemerkt:

“Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken Parlementen hebben verkregen.”⁵

Met een voorlopige toepassing van het zetelakkoord wordt vooruit gelopen op de instemming ermee van het Vlaams Parlement en wordt het Parlement voor de keuze gesteld ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dat is een beperking op het recht van het Vlaams Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

Bovendien is het zo dat, ook al zou de instemming van het Vlaams Parlement tot gevolg hebben dat het eerder tot stand gekomene wordt bevestigd, de overeenkomst in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden. Dat is enkel niet het geval zo er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voorhanden is.

Bij gebreke aan een regeling in het Belgische recht voor de voorlopige toepassing van internationale verdragen, kan het hanteren van het instrument van voorlopige toepassing tot praktische en juridische moeilijkheden aanleiding geven. In elk geval verdient het aanbeveling de parlementaire instemmingsprocedure zo snel als mogelijk op te starten en te voltooien (...).⁶

Dezelfde opmerking geldt in dit geval.

3. Volgens artikel 18, lid 4, van de Overeenkomst komen wijzigingen in deze overeenkomst “uitsluitend tot stand op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen de partijen”.

Zoals de afdeling Wetgeving in het verleden reeds onderstreept heeft, is het voor de wetgever inderdaad mogelijk om met toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, voor zover aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Zo heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving in verband met het Verdrag van Lissabon inzonderheid het volgende opgemerkt:

“Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd.⁷ De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van

⁵ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Alhoewel artikel 167, § 3, van de Grondwet enkel betrekking heeft op de verdragen waarin aangelegenheden worden geregeld die uitsluitend tot de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid behoren, geldt de erin opgenomen regel, gelet op de onderlinge samenhang tussen de paragrafen 2 tot 4 van dat artikel, eveneens ten aanzien van de gemengde verdragen.

⁶ Advies 53.064/VR/1/4 van 6 mei 2013 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Europese Unie over de voorrechten en immuniteiten van het Secretariaat van de Parlementaire Assemblée van de Unie voor de Mediterrane Regio, ondertekend in Brussel op 10 juli 2012’, opmerking 3.2.

⁷ Voetnoot 57 van het geciteerde advies: Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 (...).

stemmen moet worden genomen, doet niets af aan die vaststelling.⁸ Zowel het Hof van cassatie⁹ als de afdeling wetgeving van de Raad van State¹⁰ 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: het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen¹¹ en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.”¹²

Gelet op het ruime toepassingsgebied van artikel 18, lid 4, van de Overeenkomst, dat elke wijziging van welke bepaling ook van de Overeenkomst omvat, kan die bepaling slechts worden aanvaard indien ze zo wordt begrepen dat de wijzigingen die in de Overeenkomst worden aangebracht, overeenkomstig artikel 167, § 2, van de Grondwet, eerst de instemming van het Parlement moeten hebben verkregen.¹³ Voorts moeten die wijzigingen, net zoals de Overeenkomst, worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.¹⁴

⁸ Voetnoot 58 van het geciteerde advies: De meeste “overbruggingsclausules” bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in de artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁹ Voetnoot 59 van het geciteerde advies: Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

¹⁰ Voetnoot 60 van het geciteerde advies: Zie o.m. advies 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, 2001-2002, 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.G.R., 2003/2004, 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, 2004-2005, nr. 957/1).

¹¹ Voetnoot 61 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

¹² Advies 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juni 2008 ‘houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007’, opmerking 28, *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 355-356; zie eveneens advies 51.151/VR van 3 april 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juni 2012 ‘houdende instemming met het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), ondertekend te Brussel op 2 februari 2012’, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1598/1, 40-41, algemene opmerking 1.2.

¹³ Zie in dezelfde zin onder meer advies 71.345/4 van 3 mei 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het wetsontwerp ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Gabon betreffende de luchtdiensten, gedaan te Brussel op 28 mei 2018’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3302/1, 14-21.

¹⁴ Zie in die zin advies 57.108/VR van 10 maart 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het wetsontwerp ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Republiek Congo betreffende het luchtvervoer, opgemaakt te Kinshasa op 2 februari 2013’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3039/1, 13-19 met verwijzing naar advies 50.621/3 van 13 december 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2013 ‘houdende instemming met het Verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, en met de Bijlage, aangenomen te Parijs op 20 oktober 2005’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2025/1, 26-28; advies 54.630/VR van 14 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 25 april 2014 ‘houdende instemming met het akkoord tussen de

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Opschrift en artikel 2

Het verdrag waaraan instemming wordt verleend, is luidens zijn opschrift een “Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Democratische Republiek Congo, gesloten te Brussel op 15 mei 2023”.

Hoewel dat opschrift letterlijk moet worden overgenomen in het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp,¹⁵ wordt van de gelegenheid gebruikgemaakt om erop te wijzen dat verdragen weliswaar worden gesloten door de bevoegde organen van de uitvoerende macht, maar dat zij dat doen namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden. In het onderhavige geval zijn de verdragsluitende partijen derhalve de Belgische Staat¹⁶ en de Democratische Republiek Congo (en dus niet de regeringen van het Koninkrijk België en van de Democratische Republiek Congo).¹⁷

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY

Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Albanië betreffende het internationaal wegvervoer, ondertekend in Tirana op 25 april 2006’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2444/1, 27-35.

¹⁵ Die bijgevolg in die zin moeten worden herzien.

¹⁶ Krachtens artikel 167, § 2, van de Grondwet is het trouwens de Koning, en niet de regering, die de verdragen sluit.

¹⁷ Zie in die zin advies 57.108/VR, met verwijzing naar advies 53.285/3 van 29 mei 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 26 november 2013 ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Volksrepubliek China tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen, gedaan te Brussel op 7 oktober 2009’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, 5-2204/1, 51 tot 54.