



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.655/16
van 18 april 2024

avis 75.655/16
du 18 avril 2024

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Akkoord tussen de Regering van
het Koninkrijk België en de
Regering van het Groothertogdom
Luxemburg inzake de uitwisseling
van informatie in geval van een
incident of een ongeval dat
stralingsgevolgen zou kunnen
hebben, gedaan te Brussel op
29 maart 2023'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Gouvernement du Royaume de
Belgique et le Gouvernement du
Grand-Duché de Luxembourg
relatif aux échanges
d'informations en cas d'incident
ou d'accident pouvant avoir des
conséquences radiologiques, fait à
Bruxelles le 29 mars 2023'

Op 15 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg inzake de uitwisseling van informatie in geval van een incident of een ongeval dat stralingsgevolgen zou kunnen hebben, gedaan te Brussel op 29 maart 2023’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 16 april 2024. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 april 2024.

*

Le 15 février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif aux échanges d'informations en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques, fait à Bruxelles le 29 mars 2023’.

L'avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 16 avril 2024. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Lennart NIJS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 avril 2024.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg ‘inzake de uitwisseling van informatie in geval van een incident of een ongeval dat stralingsgevolgen zou kunnen hebben’, gedaan te Brussel op 29 maart 2023 (hierna: het Akkoord). Het Akkoord heeft tot doel om tussen België en Luxemburg een wederzijdse informatie-uitwisseling te verzekeren bij nucleaire incidenten waarbij grensoverschrijdende straling kan vrijkomen. Het vult de al bestaande internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen op dat vlak aan.²

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

ALGEMENE OPMERKINGEN

Opschrift en aanhef

3. In het opschrift van het Akkoord wordt verwezen naar “de regering van het Koninkrijk België” en “de regering van het Groothertogdom Luxemburg”, die in de aanhef bovendien als “de Verdragsluitende Partijen” worden omschreven. Hoewel van het opschrift van het Akkoord niet anders dan in dezelfde bewoordingen melding kan worden gemaakt in het opschrift van de aan te nemen wet en in artikel 2 van het voorontwerp, dient in herinnering te worden gebracht dat, ofschoon verdragen worden gesloten door de bevoegde regeringen, zij dit doen namens de rechtspersonen waarvan zij de uitvoerende macht zijn of voor wie zij optreden. De werkelijke verdragsluitende partijen zijn hier dan ook het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Het huidige Akkoord vertoont sterke gelijkenissen met het Verdrag waarover de afdeling Wetgeving het advies 58.058/3 gaf, maar waarvan de instemmingswet nooit werd aangenomen. Zie: adv.RvS 58.058/3 van 30 september 2015 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg betreffende de informatie-uitwisselingen in geval van incidenten of ongevallen die radiologische gevolgen kunnen hebben, gedaan te Eischen op 28 april 2004’.

Samenwerkingsovereenkomsten ter uitvoering van het akkoord

4.1. In artikel 3, derde lid, van het Akkoord is sprake van het sluiten, door de “bevoegde autoriteiten”, van “samenwerkingsovereenkomsten (...) in het kader van hun respectievelijke bevoegdheden voor de uitvoering van de bepalingen van dit Akkoord.”

In deze samenwerkingsovereenkomsten worden de gebeurtenissen die aanleiding geven tot het uitwisselen van informatie, de toepassingsmodaliteiten van het Akkoord (artikel 1, eerste lid), alsook de modaliteiten voor de invoering van een passend wederzijds informatiesysteem en daarmee verband houdende procedures en maatregelen (artikel 3, tweede lid), de precieze aard van de uit te wisselen informatie (artikel 6), alsook het mandaat van de correspondent die wordt aangewezen door de respectievelijke Verdragsluitende Partijen en de praktische modaliteiten van hun opdracht (artikel 9) uitgewerkt.

4.2. Overeenkomstig artikel 2 van het Akkoord wordt voor België het Nationaal Crisiscentrum aangeduid als bevoegde autoriteit, die bijgevolg bevoegd wordt voor het sluiten van de samenwerkingsovereenkomsten.

De mogelijkheid om “akkoorden in vereenvoudigde vorm” te sluiten kan ook toekomen aan organen die in beginsel niet bevoegd zijn om de Staat te verbinden. Daartoe is wel vereist dat deze akkoorden in vereenvoudigde vorm niet verder gaan dan de administratieve en technische uitvoering van het verdrag, en ertoe strekken om de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf zijn opgenomen uitvoerbaar te maken. Akkoorden die niet aan deze voorwaarden voldoen moeten daarentegen wel degelijk als verdragen in de zin van artikel 167, § 2, van de Grondwet worden aangemerkt, zodat enkel de Koning bevoegd is tot het sluiten ervan over te gaan.

Zo merkte de Raad van State in verband met dergelijke overeenkomsten in zijn advies 42.631/AV van 8 mei 2007 het volgende op:³

“Voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, zijn deze akkoorden geen nieuwe verdragen, doch louter ‘executive agreements’. Ze behoeven dan ook niet door de Koning te worden gesloten. De Wetgevende Kamers hoeven er hun instemming niet aan te verlenen.”⁴

³ Adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat geleid heeft 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’. Zie ook o.a.: adv.RvS 62.359/3 van 27 november 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 27 april 2018 ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en Japan tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen en tot het voorkomen van het ontduiken en het ontwijken van belasting, en met het Protocol, gedaan te Tokio op 12 oktober 2016’, opmerking 3; Adv.RvS 64.083/3 van 17 oktober 2018 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Akkoord tussen de bevoegde autoriteiten van het Koninkrijk België en de Speciale Administratieve Regio Hong Kong van de Volksrepubliek China betreffende de automatische uitwisseling van inlichtingen inzake financiële rekeningen met het oog op het verbeteren van de internationale naleving van belastingvoorschriften, ondertekend te Parijs op 16 maart 2017’, opmerking 5.

⁴ Voetnoot 7 van advies 42.631/AV: Zie onder meer J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique*, Brussel, 1980, p. 206-208; G. CRAENEN, *De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p.7.

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.”

4.3. Telkens als een dergelijke samenwerkingsovereenkomst wordt uitgewerkt, moet derhalve worden nagegaan of het niet in wezen gaat om een verdrag in de zin van artikel 167, § 2, van de Grondwet. Is dat het geval, dan dient de geëigende procedure voor het sluiten ervan te worden gevolgd en kan de regeling geen gevolg hebben dan nadat het de instemming van de bevoegde parlementaire vergaderingen heeft gekregen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, zal een dergelijke overeenkomst, om verbindend te zijn, moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

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

Indien echter een samenwerkingsovereenkomst tot gevolg zou hebben dat het toepassingsgebied van de regeling wordt uitgebreid (zie artikel 6 van het Akkoord) of gevolgen heeft voor de rechten en de plichten van de burgers, kan de overeenkomst niet worden beschouwd als een akkoord in vereenvoudigde vorm.⁵

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 13

5. Luidens artikel 13, eerste lid, van het Akkoord treedt het in werking op de dag waarop de Verdragsluitende Partijen elkaar ervan in kennis stellen dat aan de interne voorwaarden voor de inwerkingtreding ervan is voldaan.

⁵ Zie in die zin ook adv.RvS 59.126/3 van 15 april 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 7 juli 2017 ‘houdende instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Staten van Guernsey inzake de uitwisseling van inlichtingen met betrekking tot belastingaangelegenheden, ondertekend te Brussel op 24 april 2014 en te Saint Peter Port op 7 mei 2014’, opmerking 4; adv.RvS 65.760/3 van 3 mei 2019 over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen der Russischen Föderation und dem Königreich Belgien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerhinterziehung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, geschehen zu Brüssel am 19. Mai 2015’, opmerking 4.

Aangezien de burgers niet kunnen weten wat de datum is van deze kennisgeving, zullen zij ook niet op de hoogte zijn van de datum van inwerkingtreding. Er dient derhalve over te worden gewaakt dat deze datum van inwerkingtreding, door een bericht in het *Belgisch Staatsblad*, tijdig aan de burgers ter kennis zal worden gebracht.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg 'relatif aux échanges d'informations en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques', fait à Bruxelles le 29 mars 2023 (ci-après : l'Accord). L'Accord a pour but d'assurer un échange d'informations mutuel entre la Belgique et le Luxembourg en cas d'incidents nucléaires susceptibles d'entraîner un rejet transfrontalier. Il complète les obligations de droit international et de droit européen qui existent déjà en la matière ².

EXAMEN DE L'ACCORD

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Intitulé et préambule

3. Dans l'intitulé de l'Accord, il est fait mention du « Gouvernement du Royaume de Belgique » et du « Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg », que le préambule désigne en outre comme étant « les Parties contractantes ». Bien que dans l'intitulé de la loi à adopter et à l'article 2 de l'avant-projet, il ne puisse être fait mention, autrement qu'en ces mêmes termes de l'intitulé de l'Accord, il convient de rappeler que, même si les conventions sont conclues par les gouvernements compétents, ceux-ci le font au nom des personnes morales dont ils sont le pouvoir exécutif ou pour lesquelles ils agissent. Les véritables parties contractantes sont donc ici le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Le présent Accord présente de larges similitudes avec l'Accord sur lequel la section de législation a donné l'avis 58.058/3 mais dont la loi d'assentiment n'a jamais été adoptée. Voir l'avis C.E. 58.058/3 du 30 septembre 2015 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif aux échanges d'informations en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques, fait à Eischen le 28 avril 2004'.

Accords de coopération en vue de la mise en œuvre de l'Accord

4.1. À l'article 3, paragraphe 3, de l'Accord, il est question de la conclusion par les « autorités compétentes » de « conventions de coopération dans le cadre de leurs compétences respectives pour l'exécution des dispositions du présent Accord ».

Ces conventions de coopération établissent les événements qui donnent lieu à l'échange d'informations, les modalités d'application de l'Accord (article 1, paragraphe 1), ainsi que les modalités de mise en place d'un système approprié d'information mutuelle et les procédures et mesures qui s'y rattachent (article 3, paragraphe 2), la nature précise des informations à échanger (article 6), ainsi que le mandat du correspondant nommé par les parties contractantes respectives et les modalités pratiques de son envoi en mission (article 9).

4.2. Conformément à l'article 2 de l'Accord, le Centre de crise national est désigné comme étant l'autorité compétente pour la Belgique et est par conséquent habilité à conclure les accords de coopération.

La possibilité de conclure des « accords en forme simplifiée » peut également revenir à des organes qui ne sont en principe pas compétents pour engager l'État. À cet effet, il est néanmoins requis que ces accords en forme simplifiée se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique du traité et visent à permettre l'exécution des droits et obligations figurant dans le traité à proprement parler. Les accords qui ne remplissent pas ces conditions doivent en revanche effectivement être qualifiés de traités au sens de l'article 167, § 2, de la Constitution, de sorte que seul le Roi est compétent pour procéder à leur conclusion.

Ainsi, le Conseil d'État a formulé les observations suivantes concernant de tels accords dans son avis 42.631/AG du 8 mai 2007 ³ :

« Pour autant que ces accords se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique d'un traité et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent, ces accords ne sont pas de nouveaux traités, mais de simple 'executive agreements'. Il ne doivent dès lors pas être conclus par le Roi. Les Chambres législatives ne doivent pas y donner leur assentiment ⁴.

³ 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'. Voir aussi notamment l'avis C.E. 62.359/3 du 27 novembre 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 27 avril 2018 'portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et le Japon tendant à éliminer la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et à prévenir la fraude et l'évasion fiscales, et au Protocole, faits à Tokyo le 12 octobre 2016', observation 3; Avis C.E. 64.083/3 du 17 octobre 2018 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord entre les autorités compétentes du Royaume de Belgique et de la Région Administrative Spéciale de Hong Kong de la République Populaire de Chine concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en vue d'améliorer le respect des obligations fiscales internationales, signé à Paris le 16 mars 2017', observation 5.

⁴ Note de bas de page 7 de l'avis 42.631/AG: Voir notamment J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, 1980, pp. 206-208; G. CRAENEN, *De Staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België*, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p.7.

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. »

4.3. Chaque fois qu'un tel accord de coopération est établi, il faut donc vérifier s'il ne s'agit pas essentiellement d'un traité au sens de l'article 167, § 2, de la Constitution. Si tel est le cas, il conviendra de suivre la procédure appropriée pour la conclusion de celui-ci et il ne pourra produire d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des assemblées parlementaires compétentes. Eu égard à l'article 190 de la Constitution, un tel accord devra être publié au Moniteur belge pour être contraignant.

Dans la mesure où la possibilité de conclure des accords de coopération, prévue dans l'Accord, est interprétée d'une manière conforme à la Constitution et pour autant que ces accords de coopération 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 figurent déjà dans l'Accord proprement dit, elle ne suscite pas d'objection au regard de l'article 167 de la Constitution.

Si un accord de coopération a toutefois pour effet d'étendre le champ d'application du régime (voir l'article 6 de l'Accord) ou affecte les droits et les obligations des citoyens, il ne pourra alors pas être considéré comme un accord en forme simplifiée ⁵.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 13

5. Selon l'article 13, paragraphe 1, de l'Accord, il entre en vigueur le jour où les Parties contractantes s'informent mutuellement que les conditions internes de sa mise en vigueur sont remplies.

⁵ Voir en ce sens aussi l'avis C.E. 59.126/3 du 15 avril 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 7 juillet 2017 'portant assentiment à l'accord entre le Royaume de Belgique et les Etats 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', observation 4; avis C.E. 65.760/3 du 3 mai 2019 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'zur Zustimmung zu dem Abkommen zwischen der Russischen Föderation und dem Königreich Belgien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerhinterziehung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, geschehen zu Brüssel am 19. Mai 2015', observation 4.

Dès lors que les citoyens ne peuvent pas connaître la date de cette notification, ils ne seront pas non plus informés de la date d'entrée en vigueur. Il faut par conséquent 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*.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Wilfried VAN VAERENBERGH