

Akkoorden in vereenvoudigde vorm, het dilemma tussen een sluitende regeling of politieke willekeur.

Steven De Coster

Eenzijds worden er hier voorstellen gedaan om het fenomeen van de akkoorden in vereenvoudigde vorm op een sluitende wijze te regelen (deel I). Ibramco en andere soortgelijke toestanden dienen immers in de toekomst vermeden te worden.

Anderzijds wordt hier de bestaande wetgeving, rechtspraak en rechtsleer bestudeerd om hogerstaande voorstellen te situeren. (deel II).

"S'il est impossible de mettre le fait en harmonie avec le droit, il s'indique de mettre le droit en harmonie avec le fait."

(1)

VOORAF

Ondanks dat de problematiek van de akkoorden in vereenvoudigde vorm niet dezelfde is als de problematiek van de parlementaire goedkeuring van verdragen, is het onmogelijk deze twee materies te scheiden. Ze worden dan ook samen behandeld, al ligt het accent uiteraard op het fenomeen van de akkoorden in vereenvoudigde vorm.

In het eerste deel (I) wordt er bijna evenveel aandacht aan beide problematieken gewijd, in het tweede deel (II) ligt echter duidelijk de nadruk op de akkoorden in vereenvoudigde vorm.

Buiten de twee behandelde gebieden zijn er nog heel wat vragen en problemen in verband met artikel 68 van de grondwet, die een wijziging van dit artikel zouden kunnen vereisen (1bis). Deze worden echter in deze uiteenzetting terzijde geschoven. Daardoor is de wijziging van artikel 68 van de grondwet in zekere zin onvolledig.

Deze studie mist één dimensie: om een volledig beeld te krijgen van de

(1) MASQUELIN, J., "La nécessaire révision de l'article 68 de la Constitution", *J.T.*, 1959, 434.

(1bis) zie onder meer ROLIN, H., "Le rôle du Parlement et des parlementaires dans les relations internationales", in *Aspects du régime parlementaire belge*, Brussel 1956, 108-109; MASQUELIN, J., "La révision nécessaire de l'article 68 de la Constitution", *J.T.*, 1959, 433-435; GANSHOF VAN DER MEERSCH, M., *Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution*, Brussel, 1968; VERHOEVEN, J., "Le droit international et la Constitution révisée", *Ann. Dr. Sc. Pol.*, 1972, 263-268.

akkoorden in vereenvoudigde vorm zou men ze "van binnen uit,, moeten kunnen bestuderen, dit wil zeggen vanuit het orgaan die deze akkoorden afsluit, namelijk vooral het Ministerie van Buitenlandse Zaken (1ter). Echter omwille van de administratieve descretie en de moeilijkheid om toegang te krijgen tot de documentatie betreffende de praktijk in verband met deze akkoorden (2) blijft dit aspect van de doctrinale studie in een sfeer van geheimzinnigheid. Een studie "van op het slagveld zelf" is bijna niet mogelijk.

0. VERKLARING VAN DE TITEL

Inzake de akkoorden in vereenvoudigde vorm stelt er zich het volgende dilemma. Ofwel zoekt men naar een sluitende regeling voor dit fenomeen (om misbruiken in de stijl van de Ibramco-affaire te vermijden), doch dan belemmert men ergens de diplomatieke praktijk en internationale samenwerking. Men zou dit het nationalistisch standpunt kunnen noemen, in tegenstelling tot het internationalistisch standpunt. Ofwel laat men een bijna totale vrijheid op het gebied van de akkoorden in vereenvoudigde vorm (zoals nu, met het risico van misbruiken dus).

Dit bevordert inderdaad op korte termijn de internationale samenwerking, doch de vraag is of het nationaal welzijn en zelfs de internationale samenwerking op lange termijn ermee gebaat is. Men zou dit standpunt van weinig of geen regeling het internationalistisch standpunt kunnen noemen.

Als werkhypothese wordt hier gesteund op het *nationalistisch standpunt*, daar dit standpunt het enige is waarbij een sluitende regeling mogelijk is. Dit is een loutere werkhypothese, geen persoonlijke waardebepaling! Het is immers de taak van het parlement om te kiezen voor een van de twee standpunten, en niet mijn taak.

I. VOORSTEL TOT GRONDWETSWIJZIGING, VOORSTELLEN TOT WETSWIJZIGING EN WETSVOORSTEL

I. 1. Voorstel tot grondwetswijziging

Artikel 1

Artikel 26 van de Grondwet wordt aangevuld met een tweede lid dat als volgt luidt: "De Senaat kan alleen en zelfstandig een besluit nemen in het kader en binnen de grenzen van artikel 68 bis §4 en §5."

(1ter) ROUSSEAU, C., *Droit international public*, I, Parijs, 1971, 71

(2) SMETS, P., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux et l'article 68, alinéa 2, de la Constitution belge*, Brussel, 1964, 91.

Artikel 2

Artikel 28 van de Grondwet wordt aangevuld met een derde lid dat als volgt luidt: "Alleen de internationale overeenkomst of het besluit van de Senaat of respectievelijk van een Gemeenschapsraad binnen haar internationale bevoegdheid kan een authentieke uitlegging van de internationale overeenkomsten geven."

Artikel 3

Artikel 38 eerst lid van de Grondwet wordt aangevuld met een zin die als volgt luidt: "Een stemming is echter niet nodig in het kader en binnen de grenzen van artikel 68 bis §5."

Artikel 4

Artikel 40 van de Grondwet wordt aangevuld met een tweede lid dat als volgt luidt: "Uitzondering hierop vormt het besluit genomen door enkel en alleen de Senaat in het kader en binnen de grenzen van artikel 68 bis §4 en §5: hierbij heeft alleen de Senaat het recht van onderzoek."

Artikel 5

Het huidige artikel 68 van de Grondwet wordt opgeheven en vervangen door een nieuw artikel 68 dat als volgt luidt:

- § 1. De Koning voert het bevel over land- en zeemacht, verklaart de oorlog en heeft de leiding over de internationale betrekkingen.
- § 2. Onder internationale overeenkomsten wordt in artikel 68 en 68 bis en in die wetten die van deze artikels afhangen, verstaan die internationale overeenkomsten die juridisch afdwingbaar kunnen worden voor de Staat of voor haar onderdelen.
Er zijn twee soorten internationale overeenkomsten: de verdragen enerzijds en de akkoorden anderzijds.
- § 3. De Koning ondertekent en bekrachtigt de verdragen.
De Koning kan de bevoegdheid om verdragen te ondertekenen op een door de wet bepaalde wijze delegeren.
De verdragen vereisen steeds een bekrachtiging behalve wanneer de Koning bepaalde personen een uitdrukkelijke volmacht geeft om verdragen in zijn naam zonder bekrachtigingsclausule af te sluiten.
- § 4. De Minister van Buitenlandse Zaken ondertekent de akkoorden.
De Minister van Buitenlandse Zaken kan de bevoegdheid om akkoorden te ondertekenen op een door de wet bepaalde wijze delegeren.

- De akkoorden vereisen geen bekrachtiging.
- § 5. De nadere omschrijving en procedurebepaling voor beide vormen van internationale overeenkomsten wordt geregeld door een wet.
Deze wet bepaalt in welke gevallen er een verdrag moet afgesloten worden en in welke gevallen er een akkoord moet afgesloten worden.
- § 6. Elke internationale overeenkomst moet schriftelijk afgesloten worden."

Artikel 6

Het nieuwe artikel 68 van de Grondwet wordt aangevuld met artikel 68 bis dat als volgt luidt :

- "§ 1. Behoudens de gevallen voorzien in § 8 worden alle internationale overeenkomsten aan de in § 2, § 3, § 4 en § 5 gepreciseerde goedkeuring onderworpen.
- § 2. Deze goedkeuring geschiedt in de vorm van een wet met een aanwezigheid en een meerderheid zoals bepaald in artikel 131, wanneer de internationale overeenkomst een wijziging van de Grondwet zou inhouden.
- § 3. Deze goedkeuring geschiedt in de vorm van een wet met een aanwezigheid en een meerderheid zoals bepaald in artikel 1 laatste lid, wanneer de internationale overeenkomst een wijziging van een regeling waarvoor die bijzondere meerderheid vereist is, zou inhouden.
- § 4. Deze goedkeuring geschiedt in de vorm van een besluit van de Senaat wanneer door die internationale overeenkomst de vrede wordt afgesloten, een alliantie wordt gesloten, de grenzen van het grondgebied gewijzigd worden of een wet gewijzigd wordt.
Deze goedkeuring geschiedt in de vorm van een besluit van de betrokken gemeenschapsraad wanneer door die internationale overeenkomst een decreet gewijzigd wordt.
- § 5. Behoudens de gevallen voorzien in § 8 worden de overige internationale overeenkomsten geacht goedgekeurd te zijn na verloop van eenendertig dagen, te rekenen vanaf de indiening bij het bureau van de Senaat of de betrokken Gemeenschapsraad, indien intussen geen besluit van de Senaat of de betrokken Gemeenschapsraad wordt gevraagd door de Koning, hetzij door een zesde van de leden van de Senaat of de betrokken Gemeenschapsraad, hetzij door een derde van de leden van de commissie van buitenlandse zaken, hetzij door de Minister van Buitenlandse Zaken. Deze termijn van eenendertig dagen wordt geschorst wanneer de zitting van de Senaat of van de betrokken Gemeenschapsraad gesloten is.

§ 6. Behoudens de gevallen voorzien in §8 worden alle internationale overeenkomsten binnen eenendertig dagen na de ondertekening ingediend bij het bureau van de Senaat of bij het bureau van de betrokken Gemeenschapsraad wanneer de internationale overeenkomst haar internationale bevoegdheid betreft, en ingeval van §2 en §3 ook bij het bureau van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Deze termijn van eenendertig dagen wordt geschorst wanneer de zitting van de Senaat of van de betrokken Gemeenschapsraad of ingeval van §2 en §3 de zitting van de Kamer van volksvertegenwoordigers gesloten is.

Wanneer er een ontbinding van de Kamers of van de betrokken Gemeenschapsraad geweest is vooraleer de vereiste goedkeuring verkregen werd, dan moet deze internationale overeenkomst opnieuw ingediend worden bij het door het eerste lid bepaalde bureau binnen de eenendertig dagen na de eerste nieuwe bijeenroeping van de Kamers of van de betrokken Gemeenschapsraad. Zo ook voor alle internationale overeenkomsten, behoudens de gevallen voorzien in §8, die ondertekend werden tijdens de ontbinding.

§7. Geen verdrag kan bekrachtigd worden zonder voorafgaande goedkeuring.

Behoudens de gevallen voorzien in §8 treden de verdragen die, zoals in artikel 68 §3 bepaald, niet moeten bekrachtigd worden en de akkoorden, vanaf de ondertekening ten hoogste slechts voorlopig in werking. Ze moeten een uitdrukkelijke clausule bevatten die België ertoe machtigt ze op te zeggen indien ze achteraf geen goedkeuring krijgen.

§ 8. De volgende internationale overeenkomsten moeten niet aan de in §2, §3, §4 en §5 bepaalde goedkeuring onderworpen worden :

- 1° internationale overeenkomsten die een technisch en gedetailleerd karakter hebben tenzij deze internationale overeenkomsten de Staat nieuwe geldelijke verplichtingen opleggen ;
- 2° internationale overeenkomsten die tussen administraties afgesloten worden tenzij deze internationale overeenkomsten de Staat nieuwe geldelijke verplichtingen opleggen ;
- 3° internationale overeenkomsten die tijdens de oorlog in het kader van de oorlogsvoering gesloten worden als ze geen politieke draagwijdte hebben, zoals wapenstilstanden en militaire capitulaties ;
- 4° internationale overeenkomsten die ten hoogste een duur van één jaar hebben voor zover ze de Staat geen nieuwe geldelijke verplichtingen opleggen ;
- 5° internationale overeenkomsten die uitsluitend de uitvoering of de uitlegging van een internationale overeenkomst betref-

fen tenzij hieromtrent bij de goedkeuring van deze laatste anders werd beslist ;

- 6° internationale overeenkomsten die de wijziging of de verbetering van een detail van een internationale overeenkomst betreffen ;
- 7° internationale overeenkomsten die een internationale overeenkomst aankondigen of voorbereiden, tenzij deze internationale overeenkomsten de Staat nieuwe geldelijke verplichtingen zouden opleggen ;
- 8° internationale overeenkomsten waarvoor bij wet voorafgaandelijk toestemming is verleend om ze te sluiten.

Deze internationale overeenkomsten zullen wel aan de in §2, §3 en §4 vereiste goedkeuring onderworpen worden als ze één van de materies genoemd in respectievelijk §2, §3 en §4, zouden betreffen.”

Artikel 7

Artikel 107 van de Grondwet wordt aangevuld met artikel 107 bis dat als volgt luidt :

”De hoven en de rechtbanken passen de wetten en de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zover zij met de overeenkomstig artikel 68 bis regelmatig goedgekeurde internationale overeenkomsten overeenstemmen.

De hoven en de rechtbanken passen de internationale overeenkomsten die overeenkomstig artikel 68 bis §8 geen goedkeuring ontvingen alleen toe in zover zij met de overeenkomstig artikel 68 bis regelmatig goedgekeurde internationale overeenkomsten, met de wetten en met de besluiten van de Koning overeenstemmen.”

Artikel 8

Het huidige artikel 129 van de Grondwet wordt opgeheven en vervangen door een nieuw artikel 129 dat als volgt luidt : ”Geen internationale overeenkomst, geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm en de wijze bij de wet bepaald.”

I. 2. Voorstel tot wijziging van de wet van 8 augustus 1980 houdende bijzondere wet tot hervorming der instellingen

Artikel 1

Het huidige artikel 16 wordt opgeheven en vervangen door een nieuw artikel 16 dat als volgt luidt :

”§1. Goedkeuring met de internationale overeenkomsten betreffende

de samenwerking in de aangelegenheden bedoeld in artikel 59 bis §2 1° en 2°, en §2 bis van de Grondwet en in de artikelen 4 en 5 van deze wet, wordt verleend door de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad of door beide Raden indien zij er beide bij betrokken zijn, op een door artikel 68 bis §4, §5 en §6 van de Grondwet bepaalde wijze.

§2. De in §1 bedoelde internationale overeenkomsten worden bij de bevoegde Raad ingediend door de Gemeenschapsexecutieve."

Artikel 2

Artikel 35 tweede lid wordt aangevuld met een zin die als volgt luidt: "Een stemming is echter niet nodig in het kader van artikel 68 bis §4 en §5 van de Grondwet."

Artikel 3

Het huidige artikel 81 wordt opgeheven en vervangen door een nieuw artikel 81 dat als volgt luidt: "In de aangelegenheden waarvoor de Raad bevoegd is, wordt zijn executieve betrokken bij de onderhandelingen over de internationale overeenkomsten, doch blijft de Koning voor verdragen en de Minister van Buitenlandse Zaken voor akkoorden de enige gesprekspartner op het internationaal vlak met inachtneming van artikel 68 en artikel 68 bis van de Grondwet. De mogelijkheid om de bevoegdheid om de internationale overeenkomsten te ondertekenen te delegeren zoals bepaald in artikel 68 §3 en §4 blijft dus wel bestaan."

I. 3. Voorstel tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij K.B. van 12 januari 1973

Artikel 1

Tussen artikel 3 en artikel 4 wordt een artikel 3 bis ingevoegd dat als volgt luidt:

"§1. De afdeling wetgeving dient binnen de veertien dagen van berekend advies over de tekst van de internationale overeenkomsten die overeenkomstig artikel 68 bis van de Grondwet goedkeuring vereisen. In dit advies wordt ook nagekeken of de procedureregels en andere principes betreffende de internationale overeenkomsten niet met voeten werden getreden.

§2. Buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid, zijn de Koning voor verdragen of de Minister van Buitenlandse Zaken voor akkoorden verplicht dit advies te vragen, minstens vijftien dagen voordat ze die internationale overeen-

komst indienen bij het in artikel 68 bis §6 eerste lid bepaalde bureau.

- § 3. Dit advies van de afdeling wetgeving wordt samen met de internationale overeenkomst zelf ingediend bij het door artikel 68 bis §6 eerste lid van de Grondwet bepaalde bureau."

I. 4. Voorstel van wet betreffende de internationale overeenkomsten als aanvulling op artikel 68 en artikel 68 bis van de Grondwet

Artikel 1

Deze wet doet geen afbreuk aan artikel 68 en artikel 68 bis van de Grondwet, maar is een aanvulling van deze artikels.

Artikel 2

Verdragen zijn internationale overeenkomsten die afgesloten worden met tussenkomst van de Koning, hetzij via het geven van de bekrachtiging, hetzij via het geven van een uitdrukkelijke volmacht, hetzij via beide, of die afgesloten worden door de Koning zelf, en dit alles onder welke benamingen deze internationale overeenkomsten in het internationaal recht ook voorkomen.

Artikel 3

Akkoorden zijn internationale overeenkomsten die afgesloten worden door de Minister van Buitenlandse Zaken of door een door hem gedelegeerde zonder een in artikel 2 beschreven tussenkomst of optreden van de Koning, en dit alles onder welke benamingen deze internationale overeenkomsten in het internationaal recht ook voorkomen.

Artikel 4

De Koning kan voor de verdragen die moeten bekrachtigd worden, de bevoegdheid om die verdragen te ondertekenen delegeren.

De Minister van Buitenlandse Zaken wordt geacht een stilzwijgende en algemene delegatie tot ondertekening van de Koning gekregen te hebben.

De andere Ministers, de leden van de betrokken Gemeenschapsexecutive, de diplomatieke ambtenaren of sommige hooggeplaatste functionarissen kunnen in een volmacht van de Koning of de Minister van Buitenlandse Zaken een uitdrukkelijke en specifieke delegatie tot ondertekening krijgen.

In uitvoering van deze delegatie moeten deze personen steeds ervoor

zorgen dat er een bekrachtigingsclausule in het verdrag is opgenomen en moeten deze personen in de naam van de Koning ondertekenen.

Artikel 5

De Koning kan voor de verdragen die niet moeten bekrachtigd worden, de bevoegdheid om die verdragen te ondertekenen delegeren.

Deze delegatie moet steeds uitdrukkelijk gebeuren in een volmacht en kan slechts gebeuren ten aanzien van de Minister van Buitenlandse Zaken, een andere Minister, een lid van de betrokken Gemeenschaps-executieve of een vertegenwoordiger van de Staat bij een volkenrechtelijke instelling.

In uitvoering van deze delegatie moeten deze personen ondertekenen in de naam van de Koning.

Artikel 6

De Minister van Buitenlandse Zaken kan de bevoegdheid om de akkoorden te ondertekenen delegeren.

De andere Ministers worden geacht een stilzwijgende delegatie tot ondertekening van de Minister van Buitenlandse Zaken gekregen te hebben om akkoorden die binnen hun specifieke ministeriële bevoegdheid liggen, af te sluiten.

De hooggeplaatste functionarissen van de ministeries of van hiervan afhangelde administraties worden geacht een stilzwijgende delegatie tot ondertekening van de Minister van Buitenlandse Zaken gekregen te hebben om op louter technisch gebied de werking van hun ministeries of administraties te bevorderen.

De hoogstgeplaatste diplomaat van een diplomatieke post wordt geacht een stilzwijgende delegatie tot ondertekening van de Minister van Buitenlandse Zaken gekregen te hebben om op louter technisch gebied de werking van zijn diplomatieke post te bevorderen.

De andere Ministers, de leden van de Gemeenschapsexecutieve, de diplomatieke ambtenaren of sommige hooggeplaatste functionarissen kunnen in een volmacht van de Minister van Buitenlandse Zaken een uitdrukkelijke en specifieke delegatie tot ondertekening krijgen.

In uitvoering van deze delegatie moeten de Ministers steeds in eigen naam en de overigen in naam van de Minister waarvan ze afhangen, ondertekenen. De Minister van Buitenlandse Zaken moet in eigen naam ondertekenen.

Artikel 7

Alle volmachten bedoeld in artikel 4, 5 en 6 moeten samen met de internationale overeenkomst waarvoor ze werden gegeven in het

Staatsblad gepubliceerd worden.

Artikel 8

Voor alle internationale overeenkomsten buiten de gevallen bepaald in artikel 9 is er een verdrag nodig.

Artikel 9

Voor volgende internationale overeenkomsten mag een akkoord afgesloten worden :

- 1° internationale overeenkomsten die een technisch en gedetailleerd karakter hebben ;
- 2° internationale overeenkomsten die tussen administraties afgesloten worden ;
- 3° internationale overeenkomsten die tijdens de oorlog in het kader van de oorlogsvoering gesloten worden als ze geen politieke draagwijdte hebben ;
- 4° internationale overeenkomsten die in een dringende situatie door het belang en de veiligheid van het land, zoals beoordeeld door de helft van de Ministers, vereist worden ;
- 5° internationale overeenkomsten die ten hoogste een duur van één jaar hebben ;
- 6° internationale overeenkomsten die uitsluitend de uitvoering of de uitlegging van een internationale overeenkomst betreffen ;
- 7° internationale overeenkomsten die de toepassingsfeer van een internationale overeenkomst uitbreiden of die de duur van een internationale overeenkomst verlengen of die een internationale overeenkomst wijzigen of verbeteren ;
- 8° internationale overeenkomsten die een internationale overeenkomst aankondigen of voorbereiden ;
- 9° internationale overeenkomsten die de handel of zeevaart regelen ;
- 10° internationale overeenkomsten die diplomatieke betrekkingen vestigen of vergemakkelijken ;
- 11° internationale overeenkomsten die krachtens een besluit van de Koning door middel van een akkoord mogen afgesloten worden ;
- 12° internationale overeenkomsten waarvoor bij wet voorafgaandelijk de toestemming is verleend om ze te sluiten.

Artikel 10

Alle internationale overeenkomsten die overeenkomstig artikel 68 bis §6 van de Grondwet ingediend worden bij het bureau van de Senaat of bij het bureau van de betrokken Gemeenschapsraad, moeten door de commissie van buitenlandse zaken van de Senaat respectievelijk door

de leden van de Gemeenschapsraad die als taak de internationale betrekkingen hebben, per maand verzameld worden en op het einde van die maand in het kort besproken worden.

Artikel 11

Behoudens het geval voorzien in het tweede lid kan geen enkele internationale overeenkomst die afgesloten werd in strijd met één van de regels van artikel 68 en 68 bis van de Grondwet, van artikel 16 en 81 van de wet van 8 augustus 1980 houdende bijzondere wet tot hervorming der instellingen of van artikel 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, en 11 van deze wet, België of de Belgen binden noch op intern vlak, noch op internationaal vlak.

De in het eerste lid bedoelde internationale overeenkomst is wel juridisch bindend wanneer de internationale overeenkomst gedurende tien jaar, te rekenen vanaf de inwerkingtreding, voor geen enkele rechtbank noch voor de afdeling administratie van de Raad van State werd aangevochten.

Artikel 12

Buiten de personen die direct belang hebben bij het al dan niet bestaan van een internationale overeenkomst, kan ook elk lid van de Kamers of van de betrokken Gemeenschapsraad, behoudens die leden die ook onder artikel 13 zouden vallen, de nietigverklaring bij de afdeling administratie van de Raad van State van een in artikel 11 eerste lid bedoelde internationale overeenkomst vragen.

Artikel 13

Geen lid van de uitvoerende macht mag de geldigheid van een door de uitvoerende macht afgesloten internationale overeenkomst voor een rechtbank of voor de afdeling administratie van de Raad van State betwisten op grond van de strijdigheid met één van de artikels opgesomd in artikel 11 eerste lid of op grond van de strijdigheid met artikel 129 van de Grondwet, artikel 3 bis van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij K.B. van 12 januari 1973, artikel 7, 14 en 15 van deze wet.

Uitzondering hierop vormt de Minister van Buitenlandse Zaken die een internationale overeenkomst kan aanvechten echter alleen op grond van overschrijding van het domein waarvoor in artikel 6 aan bepaalde personen een stilzwijgende delegatie tot ondertekening gegeven werd.

Artikel 14

Bij het begin van de onderhandeling voor alle internationale overeenkomsten wordt de tekst van artikel 68, 68 bis en 107 bis van de Grondwet, artikel 16 en 81 van de wet van 8 augustus 1983 houdende bijzondere wet tot hervorming der instellingen en alle artikelen van deze wet, aan elke onderhandelingspartij gegeven.

Zowel de Belgische onderhandelaar als de vreemde onderhandelaar dateren en ondertekenen die tekst als authentiekverklaring. Tegelijkertijd wordt eenzelfde tekst door die vreemde onderhandelaar en de Belgische onderhandelaar gedateerd en ondertekend als identiekverklaring en authentiekverklaring. Deze laatste tekst wordt dan bezorgd aan het bureau van de Senaat, die voor de bewaring ervan zorgt.

De in vorig lid beschreven handeling gebeurt dus voor elke onderhandelingspartij.

Artikel 15

De Koning laat de in artikel 14 eerste lid bedoelde tekst in het Engels, Duits, Spaans, Russisch en Chinees vertalen en maakt hiervan samen met de Nederlandse tekst en de Franse tekst voorgedrukte exemplaren.

II. TOELICHTING

II. 1. Het begrip "akkoorden in vereenvoudigde vorm"

II. 1. 1. In de rechtsleer

Eke auteur ongeveer houdt er een eigen definitie van de akkoorden in vereenvoudigde vorm op na. De grondwet en de wet zwijgen er totaal over. Ook de weinige rechtspraak geeft geen omschrijving. Wegens de "verscheidenheid van opinies in de rechtsleer" (2bis) is het slechts mogelijk om de contouren van dit fenomeen af te bakenen en ten hoogste een doorsneedefinitie te geven.

In plaats van een echte definitie te geven, wordt er in de rechtsleer vaak een opsomming gegeven van situaties waarop het etiket "akkoord in vereenvoudigde vorm" kan gekleefd worden of wordt er gewoonweg een greep gedaan uit een aantal kenmerken van deze akkoorden (2ter). Hierbij komt steeds terug dat de akkoorden in vereenvoudigde vorm een uitvoerend karakter hebben (3). Veelal is dit inderdaad zo, echter

(2bis) MARCUS-HELMONS, S., "Les accords en forme simplifiée et le droit constitutionnel", *Ann. Dr. Sc. Pol.*, 1961, 295.

(2ter) Zoals VAN BOGAERT, E., *Beginselen van het volkenrecht*, Antwerpen, 1964, 360

(3) Zo worden de akkoorden in vereenvoudigde vorm gelijkgesteld met "uitvoeringsakkoorden" (cfr. executive agreements" in de Verenigde Staten, II. 2. 1.) door VAN BOGAERT, E., *Volkenrecht*, Brussel, 1973, 446-447.

deze uitspraak is als definitie ver van volledig. Ook wordt algemeen aanvaard dat akkoorden in vereenvoudigde vorm niet kunnen gedefinieerd worden naar hun materiële inhoud, omdat deze akkoorden een even belangrijk of zelfs een belangrijker inhoud kunnen hebben als verdragen (4). Echter dit is als definitie nietszeggend, want dit is evenzo waar voor de verdragen.

Vele auteurs nemen ook aan dat akkoorden in vereenvoudigde vorm van kracht worden vanaf hun ondertekening (5). Deze omschrijving is leerzaam, alhoewel ze eigenlijk verkeerd is: er kan in zulk een akkoord gemakkelijk bedongen worden dat het akkoord slechts in werking treedt na een termijn te rekenen vanaf de ondertekening of vanaf de kennisgeving door de partijen dat de internrechtelijke procedures volledig werden afgehandeld. Beter echter zou zijn dat men het bedoelde negatief zou uitdrukken: "Akkoorden in vereenvoudigde vorm zijn internationale overeenkomsten die geen bekrachtiging moeten afwachten om in werking te treden." Dit criterium wordt ook door Rousseau (6) gehanteerd. Rousseau neemt immers als criterium het al dan niet vereist zijn van "ratificatie". Dit is echter ook een onvolledig criterium (cfr. infra, II. 1. 2.), alhoewel dit criterium door de Grondwet van de Vijfde Republiek werd gehanteerd (7).

Wat ook vaak terugkomt is dat de akkoorden in vereenvoudigde vorm afgesloten worden zonder formele tussenkomst van het Staatshoofd (8). Dit is een juiste maar vage definitie.

II. 1. 2. In dit voorstel

Door een definitie in de grondwet en wet vast te leggen wordt alle discussie in de rechtsleer naar het verleden verwezen.

Er wordt gewerkt met een combinatie van twee criteria: enerzijds, zoals Rousseau (cfr. supra, II. 1. 1.), de afwezigheid van bekrachtiging

(4) Zo DE VISSCHER, P., "Les tendances internationales des constitutions modernes", *Rec. Cours*, 1952, I, 540; MARCUS-HELMONS, S., *l.c.*, 297; ROUSSEAU, C., *Droit international public*, I, Parijs, 1970, 71.

(5) Zo MARCUS-HELMONS, S., *l.c.*, 295; MAST, A., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, zesde uitgave, Gent, 1981, 322; MASQUELIN, J., "La nécessaire révision de l'article 68 de la Constitution", *J.T.*, 1959, 434, 1958, I, 40.

(6) ROUSSEAU, C., *Droit international public*, I, Parijs, 1971, 70; ROUSSEAU, C., *Droit international public*, negende uitgave, Parijs, 1979, 23.

(7) Artikel 52 en volgende van de Franse grondwet van 4 oktober 1958.

(8) Zo DE VISSCHER, P., en SMETS, P., "Rapports. La révision de l'article 68 Constitution", in *L'adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales. Actes du colloque conjoint des 6 et 7 mai 1965*, Brussel, 1966, 13-37. DE VISSCHER, P., "Observations sur l'assentiment parlementaire aux traités et accords internationaux et sur leur publication", *J.T.*, 1974, 150.

en anderzijds, zoals Masquelin (9) de afwezigheid van een uitdrukkelijke volmacht van de Koning om verdragen in zijn naam zonder bekrachtigingsclausule af te sluiten. Deze gecombineerde definitie is terug te vinden in het voorgestelde artikel 68 §3 en §4 van de grondwet en artikel 2 en 3 van het voorstel tot wet betreffende de internationale overeenkomsten als aanvulling op artikel 68 en artikel 68 bis van de Grondwet (vanaf nu "voorstel tot wet" genoemd). Deze definitie is ook impliciet terug te vinden bij Ganshof Van Der Meersch (10) en bij Jongbloet-Hamerlijnck (11). Zoals gezegd komt deze definitie neer op de afwezigheid van de formele tussenkomst van het Staatshoofd (daarin ligt de "vereenvoudigde vorm" van de "akkoorden in vereenvoudigde vorm").

Zoals in de Senaat vroeger reeds bevestigd werd (12), is het duidelijk dat de definitie van de akkoorden in vereenvoudigde vorm niets te maken heeft met het al dan niet ontbreken van de parlementaire goedkeuring.

Met bekrachtiging wordt zowel ratificatie als aanvaarding als elke andere vorm van toetreding bedoeld, inzover het gaat om een definitief binden van de Staat door de Koning.

Elke internationale overeenkomst die zonder bekrachtigingsclausule werd afgesloten is dus een akkoord in vereenvoudigde vorm tenzij de ondertekenaar een uitdrukkelijke volmacht van de Koning had gekregen om in naam van de Koning de overeenkomst te ondertekenen zonder dat er een bekrachtigingsclausule in opgenomen was. De enige banden die dit criterium worden opgelegd zijn de beperkingen van deze voorstellen tot (grond)wetswijziging en tot wet. Zo zal een "akkoord in vereenvoudigde vorm" afgesloten zonder vereiste volmacht (cfr. artikel 6 van het voorstel tot wet), geen akkoord in vereenvoudigde vorm zijn al werd het zonder bekrachtigingsclausule afgesloten. Het is immers geen geldige internationale overeenkomst!

Een aspect werd in deze definitie resoluut afgewezen. Een aantal auteurs houdt ten onrechte voor dat akkoorden in vereenvoudigde vorm steeds bij wijze van samenvoeging van meer dan één document afgesloten worden (13). Het is inderdaad wel zo dat akkoorden in vereenvoudigde vorm vaak bij wijze van eenvoudige uitwisseling van nota's of van briefwisseling afgesloten worden, echter dit is, zoals Smets aan-

(9) MASQUELIN, J., *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, 1980, 294-296.

(10) GANSHOF VAN DER MEERSCH, M., *Réflexions sur le droit international et la révision de la Constitution*, Brussel, 8.

(11) JONGBLOET-HAMERLIJNCK, R., *Het aanwenden van de ratificatie in het volkenrecht, ontwikkeling en hedendaagse praktijk*, Brussel, 1972, 216.

(12) *Parl. St.*, Senaat, 1957-58, nr. 291, 4.

(13) MAST, A., *o.c.*, 322.

toont (14), geen valabel criterium. Andere formele criteria brengen ook geen aarde aan de dijk.

Marcus-Helmons (15) en Smets (16) openbaren het bestaan van akkoorden in vereenvoudigde vorm die wel een bekrachtiging vereisen. Smets noemt ze "accords en forme simplifiée imparfaits". In deze voorstellen worden deze internationale overeenkomsten niet als akkoorden beschouwd, maar wel als verdragen.

II. 2. Het fenomeen "akkoorden in vereenvoudigde vorm"

II. 2. 1. Het fenomeen

De akkoorden in vereenvoudigde vorm is één van de merkwaardigste gewonterechtelijke verschijnselen van het volkenrecht en van het Belgisch grondwettelijk recht (17). Het is een praktijk waartoe alle regeringen door de dringende behoeften van de diplomatieke bedrijvigheid verplicht worden.

De praktijk van de akkoorden in vereenvoudigde vorm is ontstaan en heeft de grootste vlucht (18) genomen in de Verenigde Staten van Amerika. De "executive agreements" zijn daar ontstaan wegens de onmogelijke stroefheid van de grondwet ten aanzien van de verdragen (voor elk verdrag is er immers telkens instemming van een 2/3-meerderheid van de Senaat vereist).

Ook in Europa is er een belangrijke ontwikkeling van deze akkoorden aan de gang, vooral sinds de tweede wereldoorlog. Zo werden er in Frankrijk in 1947 160 verdragen gesloten tegenover 120 akkoorden in vereenvoudigde vorm (19). Ook in België waar het eerste akkoord uit 1833 zou dateren, is de praktijk fel toegenomen sinds de tweede wereldoorlog: in de periode 1941-50 44% van de internationale overeenkomsten, na 1952 meer dan 50% en in 1960 zelfs 75% volgens Marcus-Helmons (20).

(14) SMETS P., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, Brussel, 1969. 18 en 126.

(15) MARCUS-HELMONS, S., *l.c.*, 299.

(16) SMETS, P., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, 36.

(17) DE VISSCHER, P., noot onder Cass., 25 november 1955, *J.T.*, 1956, 340.

(18) 885 verdragen tegenover 2010 akkoorden in de periode tussen 1789 en 1949, waarvan 40 verdragen tegenover 518 akkoorden alleen in de periode tussen 1945 en 1949: cijfers (uit de statistieken van het tijdschrift *International Conciliation*) terug te vinden bij DE VISSCHER, P., "Les tendances internationales des constitutions modernes", *l.c.*, 537; ROUSSEAU, C., *l.c.*, 491; JONGBLOET-HAMERLIJNCK, R., *o.c.*, 227; zie verder ook JONGBLOET-HAMERLIJNCK, R., "De nietigheid der ongrondwettelijke verdragen", *T.B.P.*, 1964, 94.

(19) ROUSSEAU, C., *l.c.*, 491.

(20) MARCUS-HELMONS, S., *l.c.*, 295; zie ook SMETS, P., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, 121.

II. 2. 2. De verklaring

De factoren van deze ontwikkeling liggen wel iets anders dan in de Verenigde Staten. De grootste factor ligt in de *democratisering van de internationale relaties* en de toename van de internationale contacten sinds de tweede wereldoorlog. De wereld is als wereld "ontluikt". Enkele gevolgen hiervan waren enerzijds een enorme toename van internationale overeenkomsten en anderzijds een technisch worden van vele overeenkomsten.

— De *toename van de internationale overeenkomsten bleef* onderworpen aan de verschillende constitutionele regels van de Staten. Dit vertraagde de verdere toename zodat de uitbreiding en versoepeling van de internationale betrekkingen hierdoor belemmerd werd. Immers in de meeste Staten moesten de internationale overeenkomsten afgesloten worden door het Staatshoofd (door traditie was en is het buitenlands beleid een privilege van het Staatshoofd) en deze klassieke vorm van verdragsluiting is onder andere daardoor aan allerlei formaliteiten en procedureregels onderworpen (21). De formele ratificatie is duidelijk een exponent van deze "plechtigheid" (22) van de verdragen. Daarenboven waren de verdragen ook veel onderworpen aan de parlementaire goedkeuring die lang op zich kon laten wachten en in zekere zin nutteloos was (cfr. infra, II. 3. 1.). Hierop waren de akkoorden in vereenvoudigde vorm ook een oplossing want de parlementaire goedkeuring werd meestal begrepen als toelating tot ratificatie (of een andere bekrachtiging): de akkoorden in vereenvoudigde vorm vroegen echter geen bekrachtiging en hierdoor konden ze gebruikt en ook misbruikt worden om aan die goedkeuring te ontsnappen.

— Het *technisch worden van de internationale overeenkomsten* maakte noodzakelijk dat het werk overgedragen werd aan lagere en gespecialiseerde organen. Daarbij werd het zinloos dat de Koning zich op welke manier dan ook ging inlaten met die detailakkoorden, die dan nog vaak slechts een ander verdrag uitvoerden.

Nog een andere essentiële factor (23) is de afwezigheid in het internationaal recht van een dwingende regel voor de vorm van een internationale overeenkomst. Deze *vrijheid van vormen in het internationaal recht* wordt onder andere gereflecteerd in de brede waaier van onderling verwisselbare benamingen voor een internationale overeenkomst. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door het Verdrag van Wenen van 1969: het verdrag staat immers toe af te wijken van de internationale

(21) MASQUELIN, J., *o.c.*, 293.

(22) DE VISSCHER, P., en SMETS, P., *l.c.*, 22.

(23) SMETS, P., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, 9-14.

''gewoonteregels'' betreffende de internationale overeenkomsten waarvan ze een compendium is.

Rousseau (24) geeft nog een bijkomende factor: men wil wel met een bepaald land een internationale overeenkomst sluiten, maar vanuit *politiek of religieus standpunt* niet met het Staatshoofd van dat land, omdat dit een erkenning of een soort eerbewijs ten aanzien van dit Staatshoofd zou kunnen betekenen. Dit is pure politieke strategie.

II. 3. Het probleem ''akkoorden in vereenvoudigde vorm''

II. 3. 1. Evolutie internationaal recht versus nationale laksheid

De akkoorden in vereenvoudigde vorm worden in de internationale praktijk en ook in het internationaal recht over het algemeen volledig aanvaard (25): ze zijn er gelijkwaardig met de verdragen. Dit stimuleert dan ook het gebruik ervan. Daartegenover is het nationaal recht blind voor deze evolutie. Ook in België blijft men tenachter! De akkoorden in vereenvoudigde vorm zijn misschien wel ''ingeburgerd'' (26) door de rechtspraak, in zover het Hof van Cassatie in haar arrest van 25 november 1955 (Belgische Staat tegen Leroy) ze niet veroordeelt en dus ze impliciet als geldig aanvaardt (27) en in zover de Raad van State afdeling administratie in haar arresten van 26 september 1952 (Boyens tegen de Belgische Staat en Dutilleux tegen de Belgische Staat (x2), zich ertoe beperkt te constateren dat akkoorden in vereenvoudigde vorm geen verdragen zijn en dus niet onder artikel 68 van de Grondwet vallen (28). Echter er bestaat geen enkele regeling, geen enkele werkelijke regeling voor dit fenomeen, noch in de grondwet, noch in een wet, noch in de rechtspraak.

Al meer dan 150 jaar worden de Belgische internationale relaties door het verouderde, karig toebedeelde en onoverzichtelijke artikel 68 van de grondwet ''geregeld''. Het spreekt vanzelf dat de akkoorden in vereenvoudigde vorm, al worden ze de facto bijna unaniem aanvaard in de constitutionele praktijk (29), ook *geen plaatsje* vinden in dit artikel en zelfs dat ze bij letterlijke interpretatie *ongrondwettelijk* zijn (de Koning moet de verdragen afsluiten). Er zijn reeds een aantal pogingen geweest om hieraan te verhelpen, zoals de lovenswaardige poging van het colloquium van 6 en 7 mei 195 onder leiding van De Visscher en

(24) ROUSSEAU, C., *Droit international public*, I, Parijs, 1971, 72.

(25) DE VISSCHER, P., en SMETS, P., *l.c.*, 22; JONGBLOET-HAMERLIJNCK, R., *o.c.*,

(26) DE VISSCHER, P., noot onder Cass., 25 november 1955, *J.T.*, 1956, 340. 233.

(27) Cass., 5 november 1955, *Arr. Verbr.*, 1956, 234-236.

(28) R.v.St., 26 september 1952, *Arr. R.v.St.*, 1952, nrs. 1833, 1834 en 1835.

(29) MARCUS-HELMONS, S., *l.c.*, 312.

Smets (30) en enkele pogingen in het parlement. Echter deze pogingen tot wijziging van artikel 68 van de grondwet zijn tot hier toe mislukt hetzij door politieke gebeurtenissen (ontbinding Kamers, ...), hetzij door een weigerachtige houding van het parlement wegens wantrouwen ten aanzien van het nieuwe en ten aanzien van de uitvoerende macht, hetzij door een gebrek aan realiteitszin. Echter zulke mislukking of weigering zal de ontwikkeling van deze akkoorden niet tegenhouden (31).

Waarom deze laksheid van het parlement op het gebied van internationale betrekkingen? Waarom geen interesse voor artikel 68 van de grondwet?

- Internationale betrekkingen zijn politiek niet dankbaar. Ze liggen niet in het centrum van de politieke strijd zodat de politieke partijen er niet erg geïnteresseerd in zijn. Er heerst trouwens een groot ongelof dat België als klein land een reële invloed zou kunnen uitoefenen in de internationale gemeenschap (32).
- Daarbij is er de traditie dat het buitenlands beleid de exclusieve taak is van de Koning (lees nu : uitvoerende macht).
- De uitvoerende macht heeft altijd een muur van geheimzinnigheid rond de internationale betrekkingen opgetrokken. Hierdoor is de informatie over de internationale overeenkomsten moeilijk toegankelijk en kan men ze fragmentair terugvinden (32bis).
- Vele parlamentsleden hebben het gevoel dat hun tussenkomst in deze materie zinloos is. Eén van de factoren hier is dat men moreel gezien een eigen minister ten aanzien van het buitenland niet op zijn vingers kan tikken, dit zou immers zijn gezag - uiterst noodzakelijk in de internationale betrekkingen - ondermijnen. Andere factoren die een gevoel van zinloosheid teweegbrengen, zijn de moeilijk toegankelijke ingewikkeldheid van de internationale verhoudingen (33) en het niet mogen aanbrenge van amendementen aan goed te keuren internationale overeenkomsten.

II. 3. 2. Allerlei nadelige gevolgen hiervan

De langdurige en omvangrijke klacht van de rechtsleer komt neer op twee soorten nadelige gevolgen.

(30) *L'adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales. Actes du colloque conjoint des 6 et 7 mai 1965*, Brussel, 1966, 133 p.

(31) VERHOEVEN, J., "Le droit international et la Constitution révisée", *Ann. Dr. Sc. Pol.*, 1972, 268.

(32) ROLIN, H., "Le rôle de Parlement et des parlementaires dans les relations internationales", in *Aspects du régime parlementaire belge*, Brussel, 1956, 104-105.

(32bis) SMETS, P., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux et l'article 68, alinéa 2, de la Constitution belge*, Brussel, 1964, 91.

(33) ROLIN, H., *l.c.*, 105.

Uit de *ongrondwettelijkheid* van de akkoorden in vereenvoudigde vorm volgt *verwarring en bijgevolg rechtsonzekerheid*. Er is immers bij de beide onderhandelingspartijen een twijfel of wat ze aan het doen zijn wel juridisch bindend is. Er bestaan "des risques déplorables au point de vue de la validité des engagements" (34). Zulke toestand is niet aanbevelenswaardig noch op intern vlak noch in de internationale betrekkingen (35).

Uit het *niet-geregeld zijn* van de akkoorden in vereenvoudigde vorm volgen veel mogelijke *misbruiken en wantoestanden*.

- De huidige ongecoördineerde delegatie bij akkoorden in vereenvoudigde vorm geeft mogelijkheid tot aantasting van de eenheid en harmonie van de buitenlandse betrekkingen van België (36). Iedereen met een beetje gezag kan op eigen wijze en op eigen houtje een internationale overeenkomst afsluiten.
- Daarbij verleent men aan ambtenaren zonder politieke verantwoordelijkheid de bevoegdheid op internationaal gebied, ook voor belangrijke vraagstukken, bindend op te treden voor de staat wat tot misbruiken aanleiding kan geven (37).
- De waarborgen van openbaarheid die de Belgische grondwetgever heeft ingesteld, worden vaak met voeten getreden juist via deze techniek van de akkoorden in vereenvoudigde vorm omdat hiervoor geen regeling bestaat (38). Zo is de verwondering van senator Risopolous in de Ibramco-zaak betreffende het bestaan van een internationale overeenkomst (39), volledig te begrijpen.
- Het grootste misbruik is dat de akkoorden in vereenvoudigde vorm werden aangewend om de constitutioneel voorgeschreven goedkeuring te ontduiken. De uitvoerende macht probeert deze parlementaire goedkeuring te ontkomen deels om de sfeer van geheimzinnigheid niet te veel moeten af te bouwen, deels om een te grote vertraging in de afsluiting van de internationale overeenkomsten te vermijden. Deze vertraging zou veroorzaakt worden door de te trage parlementaire procedure (40) en door de achterstand van het parlement inzake internationale overeenkomsten. Dit ontduiken kan langs twee redeneringen: enerzijds kan de parlementaire goedkeu-

(34) GANSHOF VAN DER MEERSCH, M., *oc.*, 10.

(35) BUCH, H., "Evolutie van het Belgische tractatenrecht", *T.B.P.*, 1958, 213.

(36) REUTER, P., geciteerd door SMETS, P., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, 243.

(37) BUCH, H., *l.c.*, 214.

(38) VAN IMPE, H., "De parlementaire behandeling van internationale verdragen in België", *Res Publica*, 1966, 323.

(39) *Parl. Hand.*, Senaat, 1972-73, 23 mei 1973, 1104.

(40) Sommigen zijn hier niet mee akkoord: "In het parlement neemt de procedure 5 tot 6 maand in beslag. Anderzijds duurt het gemiddeld één tot twee jaar, en soms meer, voordat de regering het tractaat aan de Kamers voorstelt", aldus BUCH, H., *l.c.*, 213.

ring opgevat worden als een toelating tot bekrachtiging, zodat de akkoorden in vereenvoudigde vorm, die geen bekrachting vereisen, ook geen parlementaire goedkeuring vereisen (cfr. supra, II, 2. 2.); anderzijds spreekt het oude artikel 68 slechts over "verdragen" en niet over "akkoorden (in vereenvoudigde vorm)" en is dus de verplichte parlementaire goedkeuring van artikel 68 tweede lid dan ook niet van toepassing (alleen op verdragen). De nauwheid van de grondwettelijke terminologie wordt door de uitvoerende macht in dit laatste geval ten volle benut (41). De Raad van State volgde deze visie, het Hof van Cassatie niet (42).

Daarenboven *voelt de Staat zich niet zozeer gebonden* als het Staatshoofd niet bij de internationale overeenkomst is betrokken en ontkent een regering gemakkelijker iedere waarde aan de gegeven handtekening (43). Dit bleek duidelijk uit het Cassatiearrest van 25 november 1955: de uitvoerende macht ging een akkoord door haar afgesloten betwisten (44). Deze psychologische vergemakkelijking tot contractbreuk op internationaal niveau is verwerpelijk.

Alhoewel er tegenwoordig ongetwijfeld een grotere neiging bestaat om ongrondwettelijke akkoorden te handhaven omdat in de praktijk de politieke opportuniteit overweegt (45), blijft er toch een constitutioneel halfslachtige situatie die een belemmering vormt voor de soepele evolutie van internationale betrekkingen (hoewel het meestal slechts om zaken van secundair belang gaat).

II. 3. 3. De oplossing

Artikel 68 van de grondwet moet gewijzigd worden, in de zin van artikel 60 en 62 van de Nederlandse grondwet van 1953 (46) en artikel 52 en volgende van de Franse grondwet van 1958 (47). Daarbij moeten nog een aantal wetten gewijzigd worden en moet er een wet opgesteld worden om de procedure van internationale overeenkomsten van dichterbij te regelen.

Twee grote doelstellingen staan voorop. Enerzijds de versoepeling van

(41) DE VISSCHER, P., "Les tendances internationales des constitutions modernes", *l.c.*, 541.

(42) Cass., 25 november 1955, *Arr. Verbr.*, 1956, 234-236; R.v.St., 26 september 1952, *Arr. R.v.St.*, 1952, nrs. 1833, 1834 en 1835.

(43) BUCH, H., *l.c.*, 211.

(44) Cass., 25 november 1955, *Arr. Verbr.*, 1956, 234-236.

(45) JONGBLOET-HAMERLIJNCK, R., *l.c.*, 94.

(46) DUYNSTEE, F., *Grondwetsherziening 1953. De nieuwe bepalingen omtrent de buitenlandse betrekkingen in de Grondwet*, Deventer, 1954, 346 p.; zie ook: VAN PANHUYS, H., HEERE, W., JOSEPHUS JITTA, J., KO SWAN SIK en STUYT, A., *International law in the Netherlands*, I, 1978, Alphen aan den Rijn, 333-356.

(47) ROUSSEAU, C., *Droit international public*, I, Parijs, 1971, 70-71.

de procedure tot afsluiting van internationale overeenkomsten (o.a. de versoepeling van de parlementaire goedkeuring), omdat dit de hoofd-factor betreft van het fenomeen "akkoorden in vereenvoudigde vorm". Anderzijds de wettelijke inburgering van de akkoorden in vereenvoudigde vorm en hierbij de precieze afbakening en ook beperking van de afsluitingsprocedure ervan en van de materiële grenzen van deze praktijk: van dit alles moet daarenboven de naleving gewaarborgd worden.

Hierbij moet een evenwicht gevonden worden tussen de vereisten van snelheid en efficiëntie in de dagelijkse internationale relaties enerzijds en de controle van de Kamers anderzijds (48). Snelheid en controle leiden!

II. 4. Enkele aspecten uit de voorstellen

II. 4. 1. Uit het voorstel tot grondwetswijziging

II. 4. 1. 1. Artikel 1, 2, 3 en 4

Deze artikels zijn nodig om de versoepelende wijziging mogelijk te maken. Het is een harmonisatie van grondwettelijke regels. Zo wordt er onder andere vermeden (nieuwe artikel 38 van de grondwet) dat de Raad van State afdeling wetgeving het nieuwe artikel bis §5 van de grondwet (stilzwijgende goedkeuring) ongrondwettelijk zou verklaren omdat ze het huidige artikel 38 van de grondwet interpreteert als een eis tot stemming (49).

Om de procedure van goedkeuring sneller te laten kunnen verlopen (dan bij een wet) wordt er de mogelijkheid voorzien deze goedkeuring in het nieuwe artikel 68 bis van de grondwet te regelen in een eenvoudig besluit (resolutie) van één van de Kamers. Meer bepaaldelijk krijgt de *Senaat* het voorrecht om een quasi-exclusieve controle uit te oefenen op de internationale betrekkingen. Dit berust op een willekeurige keuze al wordt er mee rekening gehouden dat de *Senaat* traditioneel meer interesse opricht en opbrengt voor de internationale relaties dan de Kamer van volksvertegenwoordigers (50). Trouwens er blijft nog altijd de parlementaire verantwoordelijkheid van de ministers en het stemmen van de begrotingswet, waardoor de Kamer van volksvertegenwoordigers ook controle kan uitoefenen op het buitenlands beleid van de uitvoerende macht als ze wil.

(48) SMETS, P., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, 195.

(49) zo was haar advies in 1949 reeds bij een wetsontwerp betreffende een nieuwe procedure tot goedkeuring, zie SMETS, P., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux et l'article 68, alinéa 2, de la Constitution belge*, 47 en 58.

(50) ROLIN, H., *l.c.*, 106.

II. 4. 1. 2. Artikel 5

Het oude artikel 68 van de grondwet wordt in het voorstel uit elkaar gehaald in een artikel 68 en een artikel 68 bis. Hierdoor neemt de lengte van de grondwettelijke bepalingen betreffende de internationale overeenkomsten veel toe. Echter deze grotere omvang dekt nog alle mogelijke problemen (cfr. Vooraf) niet. Dat Nederland tien artikelen van haar grondwet aan de internationale praktijk besteed (51), is een teken aan de wand. Men mag trouwens niet vergeten dat de internationale relaties een heel grote uitbreiding hebben genomen en veel belangrijker zijn dan in 1831.

Artikel 5 behandelt het nieuwe artikel 68, waar het vooral gaat om de eigenlijke problematiek van de akkoorden in vereenvoudigde vorm.

Artikel 68 §1 geeft in "duidelijke termen" (52) weer dat het buitenlands beleid het actieterrein is van de uitvoerende macht.

Artikel 68 §2 eerste lid sluit de gentlemen's agreements uit. De gentlemen's agreements worden hier niet verboden (!), ze worden alleen maar niet beschouwd als volwaardige internationale overeenkomsten omdat ze de Staat niet kunnen binden. De mening van Rousseau (53) volgens dewelke de gentlemen's agreements deel uitmaken van de akkoorden in vereenvoudigde vorm, wordt hier resoluut verworpen. Vele Belgische auteurs verwerpen deze opvatting trouwens ook (54).

Artikel 68 §2 tweede lid geeft de twee soorten internationale overeenkomsten. Enerzijds zijn er de *verdragen*. Hiermede wordt *niet* bedoeld "verdragen" in de *internationaalrechtelijke algemene betekenis*, zoals gebruikt in termen zoals verdragssluiting,... Het "verdrag" in al deze voorstellen heeft een *bepaalde internrechtelijke betekenis*, namelijk "verdrag in plechtige vorm" of "plechtig verdrag". De algemene term in deze voorstellen is trouwens "internationale overeenkomsten". Men mag deze terminologie zeker niet door elkaar halen. Anderzijds zijn er de *akkoorden*. Ook zij hebben niet de internationaalrechtelijke betekenis, maar ze hebben een internrechtelijke betekenis. Deze betekenis staat tegenover de "plechtige verdragen", namelijk het zijn de "*akkoorden in vereenvoudigde vorm*".

Artikel 68 §3 en §4 geven de kernelementen van de definitie voor verdragen en akkoorden weer. Zoals uit artikel 68 §5 blijkt, wordt dit nog verder uitgewerkt in het voorstel tot wet, namelijk in artikel 2 en artikel 3. Voor meer uitleg hierover, zie II. 1. 2.

(51) Artikel 58 tot 67, zie DUYNSTEE, F., o.c.

(52) Dit werd in de Senaat geëist, zie *Parl. St.*, Senaat, 1970-71, nr. 596, 7.

(53) ROUSSEAU, C., *Droit international public*, I, Parijs, 1971, 72; ROUSSEAU, C., *Droit international public*, Parijs, 1979, 24.

(54) Zoals SMETS, P., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, 19; JONGBLOET-HAMERLIJNCK, R., o.c., 237.

Artikel 68 §6 verbiedt dat een internationale overeenkomst mondeling zou afgesloten worden. Al is deze oude vorm van verdragssluiting in onbruik aan het geraken, is het goed dit uitdrukkelijk te verbieden. Zo valt daarenboven niet meer te vrezen dat iemand de mondelinge internationale overeenkomsten onder de akkoorden in vereenvoudigde vorm zou thuisbrengen (55).

In het nieuwe artikel 68 worden de akkoorden in vereenvoudigde vorm dus toegelaten en worden de principes ervoor aangegeven. Deze principes worden verder uitgewerkt in het voorstel tot wet. Dit wegens volgende redenen :

- Deze uitgewerkte regeling is soms een detailkwestie.
- Het gaat om een domein dat in volle beweging is en het is dus niet aangeraden om deze materie in een starre grondwettelijke regeling te bevriezen.
- Men raakt met de akkoorden in vereenvoudigde vorm niet zozeer de verhouding tussen Koning en parlement, maar vooral de verhouding tussen Koning en de ministers (56) : dit is interne keuken van de uitvoerende macht.

II. 4. 1. 3. Artikel 6

Artikel 6 behandelt het nieuwe artikel 68 bis, waar het vooral gaat om de problematiek van de parlementaire goedkeuring.

Het vroegere artikel 68 tweede lid (aantal verdragen die parlementaire goedkeuring vroegen) wordt gemoderniseerd. De eis van snelheid wordt gecombineerd met de eis van controle.

- Er werd geopteerd voor een verplichte goedkeuring voor alle internationale overeenkomsten buiten de limitatief opgesomde reeks van §8 (cfr. §1). Dit is minder dubbelzinnig dan vroeger. Daarenboven maakt men hierdoor van de goedkeuring niet zozeer een uitzondering, maar wel de regel (het parlement wordt niet uitgesloten, integendeel de controle blijft gewaarborgd).
- De categorieën van uitzonderingen op de verplichte goedkeuring zijn veel fijner en beter aangepast aan de dag van vandaag. Dit vermijdt de nutteloze tijdsverspilling van vroeger in de vorm van goedkeuring van relatief onbelangrijke internationale overeenkomsten. Dit vermijdt ook een grote achterstand bij de overeenkomsten die wel goedkeuring behoeven.
- Om de procedure dan nog sneller te laten verlopen, wordt er gewerkt met maximumtermijnen zowel voor de uitvoerende macht (§6, indiening) als voor de wetgevende macht (§5, stilzwijgende goedkeuring). Dit laatste wordt nog gepreciseerd in het voorstel tot wet.

(55) SMETS, P., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, 22.

(56) BUCH, H., *l.c.*, 214.

— Ten slotte wordt artikel 68 aangepast aan de staatshervorming van 1980 (gemeenschappen en gewesten).

Het voorstel van het colloquium van 6 en 7 mei 1965 onder leiding van De Visscher en Smets (57) heeft een aantal paragrafen van dit voorstel geïnspireerd. Ook werd rekening gehouden met de kritiek hierop van de Senaat (Rapport Van Bogaert (58)), alhoewel gerelativeerd door Verhoeven (59): zo werd §3 geïnspireerd door het belang dat de senatoren hechtten aan de wetgeving op het gebruik der talen, dat door die §3 een speciale bescherming krijgt; zo ook de globale aanpassing aan de gemeenschapsraden.

De Nederlandse grondwetsherziening van 1953 in haar artikel 61 lag aan de basis van de stilzwijgende goedkeuring van artikel 68 bis §5. Vele (60) maar niet alle (61) auteurs waren het met zulke procedure eens.

Artikel 68 bis §7 geeft de precieze betekenis van de goedkeuring (dit werd in de rechtsleer reeds lang betwist). Voor verdragen die bekrachtiging vereisen, is de goedkeuring een toelating aan de Koning om te bekrachtigen. Voor de andere verdragen en de akkoorden is dit slechts een instemming achteraf. Om die instemming achteraf toch zin te geven is het nodig dat deze internationale overeenkomsten een "mogelijkheid-tot-opzeggingsclausule" bevatten zoals bepaald. Artikel 25 §2 van het Verdrag van Wenen (1969) voorziet deze mogelijkheid trouwens (op aansturen van de Belgische delegatie). Nochtans stelt Denis zich de vraag of het wel opportuun is dat een grondwet verplicht zulke precieze bepalingen in een internationale overeenkomst op te nemen (62). Zulke opvatting in een internationale gemeenschap waar akkoorden in vereenvoudigde vorm troef zijn, zou de goedkeuring ondermijnen.

Artikel 68 bis §8 moet vergeleken worden met artikel 9 van het voorstel tot wet. De limitatieve lijst van §8 betreft *alleen* akkoorden in vereenvoudigde vorm, echter *niet alle* akkoorden in vereenvoudigde vorm zijn vrijgesteld van goedkeuring. Dit komt tegemoet aan de praktijk dat er akkoorden in vereenvoudigde vorm afgesloten worden in politiek belangrijke aangelegenheden (die dan ook goedkeuring vragen). Het zou dus, zoals op het colloquium van 6 en 7 mei 1965 terecht werd gesteld (63), een te restrictieve tekst zijn als de akkoorden in vereen-

(57) *L'adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales. Actes du colloque conjoint des 6 et 7 mai 1965, Brussel, 1966, 133 p.*

(58) *Parl. St.*, Senaat, 1970-71, nr. 596, 1-11.

(59) VERHOEVEN, J., *l.c.*, 263-268. (cfr. noot (31) p. 11)

(60) Zo SMETS, P., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, 232.

(61) MASQUELIN, J., *l.c.*, 434. (cfr. noot (5) p. 8)

(62) DENIS, G., "La codification du droit des traités", *J.T.*, 1971, 548.

(63) DE VISSCHER, P., "Rapport de synthèse", in *L'adaptation de la Constitution belge aux réalités internationales. Actes du colloque conjoint des 6 et 7 mai 1965, Brussel, 1966, 113.*

voudigde vorm beperkt zouden worden tot de internationale overeenkomsten die geen goedkeuring vereisen.

Voor de lijst van §8 moet de goedkeuring niet gevraagd worden, echter dit *mag* wel.

Het woordje "uitsluitend" in categorie 5° van §8 betekent "volgens de principes van de hoofdovereenkomst". De beperking "tenzij hieromtrent bij de goedkeuring anders werd beslist" is een omkering van een idee van Duynstee (64) die opperde dat elke goedkeuring van zulk een basisovereenkomst al dan niet de machtiging moest geven om de uitvoeringsovereenkomsten zonder goedkeuring af te sluiten.

Het spreekt vanzelf dat de in categorie 8° van §8 bedoelde voorafgaande goedkeuring zeer precies geformuleerd moet worden (waarvoor,...). In §8 worden met geldelijke verplichtingen alleen redelijk grote of grote geldelijke verplichtingen bedoeld (zeker niet: onderhandelingskosten).

II. 4. 1. 4. Artikel 7 en 8

Het nieuwe artikel 107 bis regelt de plaats van de internationale overeenkomsten in de hiërarchie van de normen. Uit lid twee blijkt dat niet goedgekeurde internationale overeenkomsten (zijn overeenkomstig het voorstel tot wet steeds akkoorden in vereenvoudigde vorm!) zelfs ondergeschikt zijn aan koninklijke besluiten. De akkoorden in vereenvoudigde vorm die niet goedgekeurd worden en niet moeten goedgekeurd worden (niet allemaal!), "stemmen overeen met een ministerieel besluit" (65), met die nuance dat ze juist iets meer zijn dan de M.B.'s wegens het internationaal verbonden zijn.

Het nieuwe artikel 129 voert de publicatieverplichting in voor *alle* internationale overeenkomsten, ook voor de akkoorden in vereenvoudigde vorm. Dit moet samen gelezen worden met artikel 7 van het voorstel tot wet: de eventuele volmacht moet samen gepubliceerd worden, opdat men zou kunnen weten dat de ondertekenaar zijn boekje niet te buiten is gegaan.

II. 4. 2. Uit het voorstel tot wijziging van de wet van 8 augustus 1980 houdende bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

De wijziging van artikel 68 grondwet moet ook mogelijk gemaakt worden op communautair vlak: vooral de terminologie moet in deze artikels geharmoniseerd worden. Het leek trouwens dat in 1980 reeds effectief gedacht werd aan een wijziging van artikel 68 van de grondwet

(64) DUYNSTEE, F., o.c., artikel 62 15-16

(65) *Parl. St.*, Senaat, 1957-58, r. 291, 4.

in de zin van deze voorstellen. Immers artikel 16 §1 van de wet van 8 augustus 1980 sprak reeds van "verdragen of akkoorden".

Met "internationale overeenkomsten" wordt hier hetzelfde bedoeld als in het nieuwe artikel 68 §2 van de grondwet.

II. 4. 3. Uit het voorstel tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij K.B. van 12 januari 1973

De internationale overeenkomsten die goedkeuring vereisen, moeten ingediend worden bij het bureau zoals bepaald in artikel 68 bis §6 eerste lid van de grondwet, *samen* met een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State tenzij in gevallen van hoogdringendheid. De Raadsheren van State moeten natuurlijk ook nakijken of de procedure niet strijdig was met de principes van het nieuwe artikel 68 en 68 bis van de grondwet, van de wet betreffende de internationale overeenkomsten als aanvulling op deze artikelen en van de andere wetswijzigingen (I. 2.). Echter deze controle op de naleving hiervan is logischerwijze beperkt tot de internationale overeenkomsten die goedkeuring vereisen. Dit wordt echter aangevuld door de controlemiddelen voorzien in artikel 11 en volgende van het voorstel tot wet.

Met "internationale overeenkomsten" wordt hier ook hetzelfde bedoeld als in het nieuwe artikel 68 §2 van de grondwet.

II. 4. 4. Uit het voorstel tot wet

II. 4. 4. 1. Artikel 1, 2 en 3

Uit artikel 1 blijkt dat deze wet een soort uitvoeringswet is van artikel 68 en 68 bis van de grondwet. Artikel 2 en 3 geven de volledig uitgewerkte definities van respectievelijk de verdragen en de akkoorden in vereenvoudigde vorm (cfr. II. 1. 2.). Op te merken valt dat de internationaalrechtelijke benaming van de overeenkomst van geen belang is.

II. 4. 4. 2. Artikel 4, 5 en 6

In deze artikels gaat het hem om de delegatie van bevoegdheid om de internationale overeenkomsten te ondertekenen en de procedure van deze delegatie. Dit kan ofwel stilzwijgend gebeuren ofwel uitdrukkelijk (= in een volmacht) gebeuren.

In artikel 4 wordt dus alleen de bevoegdheid om te ondertekenen, niet om te bekrachtigen (!) gedelegeerd door de Koning. In artikel 5 gaat het ook enkel om de bevoegdheid tot ondertekening: er is immers geen bekrachtiging. Artikel 4 en 5 hebben tot gevolg dat ondertekenaars van verdragen (buiten de Koning zelf, die in eigen naam ondertekent) de plicht hebben het etiket "in naam van de Koning" op de verdragen te

kleven. Hierdoor wordt het zowel voor vreemdelingen als voor Belgen gemakkelijk om te weten of men te doen heeft met een verdrag. De "vertegenwoordiger van de Staat bij een volkenrechtelijke instelling" van artikel 5 is natuurlijk ook begrepen onder het derde lid van artikel 4.

Met de specifieke ministeriële bevoegdheid van artikel 6 tweede lid wordt bedoeld het specifiek domein van het mandaat van een minister, in zover hij hierover in een ministerieel besluit zou hebben kunnen beschikken. Zo is de specifieke ministeriële bevoegdheid van de Minister van Defensie elke defensie-aangelegenheid in zover hij hierover in een M.B. zou kunnen beschikken.

De ministeries of administraties van artikel 6 derde lid moeten wel een wettelijk bestaan hebben. Ergens moet bovendien kunnen afgeleid worden dat het wel de bedoeling was dat deze ministeries of administraties België officieel zouden kunnen binden. Dit zou bij voorbeeld kunnen blijken uit de statuten. Dit stemt overeen met de tendens van het arrest van de Raad van State afdeling administratie inzake de N.V. Fabrique de Colorants Anilina (64).

In artikel 6 is er dus ook een verplichting voor de ondertekenaars van een akkoord in vereenvoudigde vorm om een etiket aan te brengen namelijk "in naam van Minister X". De Minister van Buitenlandse Zaken tekent in eigen naam.

II. 4. 4. 3. Artikel 7

Artikel 7 moet samen met het nieuwe artikel 129 van de grondwet gelezen worden (cfr. II. 4. 1. 4.). Deze verplichting is belangrijk in het kader van artikel 12: de personen opgenoemd in het eerste lid moeten weten welk de eventuele betwiste volmacht van de ondertekenaar van de internationale overeenkomst precies was, voordat ze in rechte kunnen treden.

II. 4. 4. 4. Artikel 8 en 9

Akkoorden in vereenvoudigde vorm kunnen niet gedefinieerd worden naar hun materiële inhoud (cfr. II; 1. 1.), echter ze kunnen voor de toekomst wel beperkt en afgebakend worden op grond van hun materiële inhoud. Deze afbakening "ratione materiae" voor de verdragen en akkoorden is terug te vinden in artikel 8 en 9. De regel is het verdrag, de omvangrijke uitzondering is het akkoord:

— Artikel 9, 1°: hieronder zouden ook een aantal culturele akkoorden kunnen gerekend worden.

(64) R.v.St., 14 december 1973; *Arr. R. St.*, 1973, NR. 16164.

- Artikel 9, 4° : dit werd duidelijk geïnspireerd door artikel 62/1/d en /2/ van de Nederlandse grondwet.
 - Artikel 9, 5° : hier vallen de "modus vivendi" onder en vele voorlopige handelsakkoorden (67).
 - Artikel 9, 6° : het gaat hier onder andere over de uitvoerinsovereenkomsten, één van de meest voorkomende vormen van akkoorden in vereenvoudigde vorm (cfr. hieronder); onder deze categorie vallen ook de akkoorden die een vroegere internationale overeenkomst in werking stellen of het behoud ervan verzekeren (68).
 - Artikel 9, 11° : deze lijst wordt dus niet definitief afgesloten, door een eenvoudig koninklijk besluit kan ze uitgebreid worden. Het gaat immers om de interne keuken van de uitvoerende macht.
- De uitvoeringsovereenkomsten van artikel 9, 6° zijn volgens Duynstee "nadere overeenkomsten". Een bekrachtiging zou zulk een "nadere overeenkomst" als 't ware formeel onttrekken aan de zuivere "uitvoering" in juridische zin (69). Dus een bekrachtiging past niet bij een uitvoeringsovereenkomst.

II. 4. 4. 5. Artikel 10

Artikel 10 legt de senatoren van de commissie van buitenlandse zaken en de leden van de betrokken gemeenschapsraad die dezelfde bevoegdheid hebben, een werkwijze op waarop de internationale overeenkomsten na indiening best zouden behandeld worden: hierdoor zouden ze zeker nagekeken worden. Hier staat geen formele sanctie op, maar het niet voldoen aan deze werkwijze heeft alleen maar nadelen voor de "verzuimers" zelf, namelijk de controle van deze instellingen worden ondermijnd.

II. 4. 4. 6. Artikel 11, 12, 13, 14 en 15 als slot

Al deze artikelen zijn *controlemiddelen op de naleving* van de regels en principes betreffende de internationale overeenkomsten. In artikel 11 eerste lid worden die artikelen uitgepikt waarvan de strijdigheid ermee ook een fout is in hoofde van de andere verdragssluitende partij: door de informatieverplichting van artikel 14 wordt die partij geacht op de hoogte van de regels van het Belgische recht betreffende de internationale overeenkomsten te zijn; daardoor heeft die partij dan ook de plicht (zowel moreel als uit eigenbelang) te zorgen dat deze

(67) SMETS, P., *L'assentiment des Chambres législatives aux traités internationaux et l'article 68, alinéa 2, de la Constitution belge*, 59; DE VISSCHER, P., en SMETS, P., *l.c.*, 35. (cfr. noot 8).

(68) SMETS, P., *La conclusion des accords en forme simplifiée*, 127.

(69) DUYNSTEE, F., *o.c.*, artikel 62 14.

regels nageleefd worden in zover dit tenminste in zijn bereik ligt (zo kan men de Belgische onderhandelaar verplichten zich te houden aan zijn eventuele delegatie, zo kan men een bekrachtigingsclausule in de internationale overeenkomst laten opnemen,...). Doet die partij dat niet, dan moeten de risico's erbij genomen worden: men moet later niet komen klagen en men kan dus ook niet schadevergoeding komen vragen. De artikelen die hier niet vernoemd zijn, hebben betrekking op regels waarvan de niet-naleving de andere partij zeker niet kan verweten worden (zoals het advies van de Raad van State).

In artikel 11 tweede lid (70) wordt er een soort verjaringstermijn bepaald waarna een in se ongeldige internationale overeenkomst geldig wordt: het is ongehoord om er na zo lange periode nog op terug te komen. Dit kan ook opgevat worden als een soort amnestieregel voor de akkoorden in vereenvoudigde vorm van vóór deze herziening want deze waren immers ongrondwettelijk.

Een algemene opmerking voor artikel 12 is dat de controle van de Raad van State afdeling administratie beperkt is tot slechts de niet-goedgekeurde internationale overeenkomsten, dus tot een aantal akkoorden in vereenvoudigde vorm. Goedgekeurde internationale overeenkomsten staan immers boven de wet en ontsnappen dus uiteraard aan deze controle. Het is dus slechts een gedeeltelijke controle wegens de algemene bevoegdheid van dit orgaan.

Wanneer er een interne betwisting voor de rechtbank of voor de Raad van State aanhangig is over de geldigheid van een internationale overeenkomst, spreekt het vanzelf dat de andere verdragspartijen een recht hebben om aan België een juridische verificatie te vragen (71).

Artikel 13 werd geïnspireerd door de reactie van de senatoren op de halfslachtige houding van de uitvoerende macht zoals die bleek uit het Cassatiearrest van 25 november 1955 (72).

Artikel 14 legt de Belgische onderhandelaar een informatieplicht op, waardoor de andere onderhandelingspartijen niet meer verplicht worden om het Belgische recht te "bespioneren", wat in de diplomatieke praktijk eigenlijk onbeleefd en delicaat is (73). Artikel 14 is een controlemiddel zonder juridische tanden. Wat te doen als vanaf het begin reeds door de Belgische onderhandelaar deze informatieplicht niet wordt nagekomen en hij andere procedureregels heeft geschonden? De internationale overeenkomst verbreken zou een contractbreuk betekenen tegenover de medecontractanten, die volledig "onschuldig" zijn. Dit vacuüm heeft alleen een politieke oplossing: enerzijds moeten de

(70) Geïnspireerd door JONGBLOET-HAMERLIJNCK, R., *l.c.*, 93. (cfr. noot (18) p. 91).

(71) MARCUS-HELMONS, S., *l.c.*, 309.

(72) *Parl. St.*, Senaat, 1957-58, nr. 291, 3.

(73) Meer hierover bij JONGBLOET-HAMERLIJNCK, R., *l.c.*, 89-90; MARCUS-HELMONS, S., *l.c.*, 308-310.

diplomaten en functionarissen politieke verantwoording afleggen ten aanzien van hun ministers, die eventueel allerlei zelfs disciplinaire sancties kunnen treffen; anderzijds hebben de ministers een parlementaire verantwoordelijkheid en lopen ze het risico politieke "troubles" in het leven te roepen. Trouwens het parlement zou in zulk geval de uitvoerende macht onmiddellijk kunnen verplichten de strijdige internationale overeenkomst door een nieuwe en geldige internationale overeenkomst te vervangen. Dit hangt echter van de politieke opportuniteit af. In alle geval zouden formele juridische sancties onredelijk en ontmoeigend zijn.

Trouwens men mag de uitvoerende macht wel een beetje vrijheid laten in de internationale praktijk, dat tenslotte haar exclusief domein is en blijft.