



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.004/4
du 21 mars 2016

advies 59.004/4
van 21 maart 2016

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord de
Siège entre le Royaume de
Belgique et la Fédération
internationale des sociétés de la
Croix-Rouge et du
Croissant-Rouge, fait à
Bruxelles le 29 juin 2012 et à
Genève le 9 juillet 2012'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Zetelakkoord tussen het
Koninkrijk België en de
Internationale Federatie van
Rode Kruis- en Rode Halve
Maanverenigingen, gedaan te
Brussel op 29 juni 2012 en te
Geneve op 9 juli 2012'

Le 23 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de Siège entre le Royaume de Belgique et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, fait à Bruxelles le 29 juin 2012 et à Genève le 9 juillet 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 mars 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 mars 2016.

*

Op 23 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Internationale Federatie van Rode Kruis- en Rode Halve Maanverenigingen, gedaan te Brussel op 29 juni 2012 en te Geneve op 9 juli 2012'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 21 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Gregory DELANNAY, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 maart 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'ACCORD DE SIÈGE

Dans les traductions française et néerlandaise de l'accord de siège 'entre le Royaume de Belgique et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, fait à Bruxelles le 29 juin 2012 et à Genève le 9 juillet 2012', il y a lieu d'omettre le mot « (PROJET) » mentionné avant l'intitulé et de préciser que l'accord a été « fait à Bruxelles le 29 juin 2012 et à Genève le 9 juillet 2012 ».

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI D'ASSENTIMENT

1.1 L'article 3 de l'avant-projet de loi confère une portée rétroactive à la loi d'assentiment en prévoyant qu'elle produit ses effets le 9 juillet 2012.

L'exposé des motifs justifie ce caractère rétroactif de la manière suivante :

« L'application rétroactive doit permettre au Chef de la Délégation de la Fédération et aux autres Délégués de bénéficier des privilèges et immunités propres à leur statut, dès le jour de la signature de l'Accord. L'application avec effet rétroactif ne signifie pas que l'Accord entrera en vigueur avec effet rétroactif sur le plan international. L'article en question prévoit uniquement que les dispositions de l'Accord peuvent, après son entrée en vigueur sur le plan international, être appliquées en Belgique avec effet rétroactif à partir de la date de sa signature. Cet article trouve sa justification dans le principe repris au préambule de la Convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et par analogie avec le prescrit au préambule de la Convention de Vienne du 18 avril 1961, selon lequel les privilèges et immunités accordés sont nécessaires pour le bon fonctionnement de la Délégation de la Fédération en Belgique. En laissant rétroagir l'application des privilèges et immunités, le bon fonctionnement et l'indépendance de la Délégation de la Fédération peuvent être assurés aussi pendant la période entre la signature et l'entrée en vigueur de l'Accord ».

1.2. Il ressort ainsi de l'exposé des motifs que l'auteur de l'avant-projet n'entend pas conférer une portée rétroactive aux dispositions de l'accord de siège, ce qu'il ne pourrait valablement prévoir. En effet, outre que l'attribution d'un caractère rétroactif à une norme d'assentiment n'a pour conséquence de faire rétroagir l'acte auquel il est porté assentiment¹, un tel dispositif méconnaîtrait l'article 27, alinéa 2, de l'accord qui fixe l'entrée en vigueur de

¹ Voir l'avis 37.703/3 donné le 19 octobre 2004 donné sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 10 mars 2005 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le « International Plant Genetic Resources Institute », fait à Bruxelles le 15 octobre 2003' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-85/1, p. 7).

celui-ci au « premier jour du deuxième mois qui suit la date d'échange de la dernière notification ».

1.3. Par l'article 3 de l'avant-projet de loi, l'intention est, en réalité, de rendre unilatéralement applicables certains privilèges et immunités à la date du 9 juillet 2012.

À cet égard, selon la Cour constitutionnelle,

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli.

La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »².

À la lecture de la justification apportée dans l'exposé des motifs, la section de législation n'aperçoit pas les circonstances exceptionnelles ou les motifs impérieux d'intérêt général qui permettent de justifier cette rétroactivité.

Dans la mesure où la rétroactivité envisagée risquerait d'affecter la régularité des poursuites et procédures déjà engagées et, par conséquent, de porter atteinte à la sécurité juridique, notamment aux droits des tiers concernés, elle ne peut être admise³.

2. En conséquence, l'article 3 de l'avant-projet de loi doit être omis.

*

² Voir notamment : C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13 ; 17 janvier 2013, n° 3/2013, B.4 ; 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1.

³ Voir en ce sens l'avis 26.650/2/V donné le 3 juillet 1997 sur un avant-projet devenu la loi du 5 juin 1998 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Agence de Coopération culturelle et technique, fait à Bruxelles le 16 novembre 1995' (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 830/1, pp. 16-18), encore cité dans l'avis 56.887/4 donné le 7 janvier 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 19 janvier 2016 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'organisation de la Conférence Islamique, fait à Bruxelles le 4 février 2011' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1435, pp. 11-13).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ZETELAKKOORD

In de Nederlandse en de Franse vertaling van het zetelakkoord ‘tussen het Koninkrijk België en de Internationale Federatie van Rode Kruis- en Rode Halvemaanverenigingen, ondertekend in Brussel op 29 juni 2012 en in Genève op 9 juli 2012’ moet het woord “(ONTWERP)” dat vóór het opschrift is vermeld, worden weggelaten, en moet worden gepreciseerd dat het akkoord is “ondertekend in Brussel op 29 juni 2012 en in Genève op 9 juli 2012”.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

1.1 Artikel 3 van het voorontwerp van wet verleent de instemmingswet terugwerkende kracht doordat het bepaalt dat de wet uitwerking heeft op 9 juli 2012.

In de memorie van toelichting wordt die terugwerking gerechtvaardigd als volgt:

“Deze toepassing met terugwerkende kracht biedt aan het Hoofd van de Delegatie van de federatie en aan de andere Delegatieleden, de mogelijkheid om van de voorrechten en immuniteiten te kunnen genieten vanaf de datum van ondertekening van het Akkoord. De retroactieve toepassing betekent niet dat het Zetelakkoord op het internationale vlak met terugwerkende kracht in werking zal treden. Het betrokken artikel voorziet enkel dat de bepalingen van het Akkoord, na zijn inwerkingtreding op het internationale vlak, in België kunnen worden toegepast met terugwerkende kracht vanaf de datum van zijn ondertekening. De rechtvaardiging van dit artikel berust op het beginsel, opgenomen in de preambule van het Verdrag van 13 februari 1946 nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties en naar analogie van het voorschrift in de preambule van het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer, volgens hetwelk de toegekende voorrechten en immuniteiten noodzakelijk zijn voor de goede werking van de Delegatie van de Federatie in België. Door de toepassing van de voorrechten en immuniteiten te laten terugwerken kunnen aldus de goede werking en de onafhankelijkheid van de Delegatie van de Federatie ook verzekerd worden in de periode tussen de ondertekening en de inwerkingtreding van het Akkoord”.

1.2 Uit de memorie van toelichting blijkt aldus dat de steller van het voorontwerp de bepalingen van het zetelakkoord geen terugwerkende kracht wenst te verlenen, wat hij niet op rechtsgeldige wijze kan doen. Niet alleen krijgt de akte waarmee wordt ingestemd geen terugwerkende kracht door terugwerkende kracht te verlenen aan de akte waarbij instemming

wordt verleend,¹ een dergelijke tekst zou immers ook voorbijgaan aan artikel 27, tweede alinea, van het akkoord, dat de inwerkingtreding van het akkoord op de “eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving” vaststelt.

1.3 De werkelijke strekking van artikel 3 van het voorontwerp is bepaalde voorrechten en immuniteiten eenzijdig van toepassing te verklaren met ingang van 9 juli 2012.

In dat verband stelt het Grondwettelijk Hof het volgende:

“De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden”.²

Uit de rechtvaardiging in de memorie van toelichting kan de afdeling Wetgeving niet opmaken welke uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang die terugwerking kunnen rechtvaardigen.

De beoogde terugwerkende kracht is niet aanvaardbaar voor zover ze de regelmatigheid van de reeds ingestelde vervolgingen en procedures zou kunnen aantasten en bijgevolg afbreuk zou kunnen doen aan de rechtszekerheid, meer bepaald aan de rechten van de betrokken derden.³

¹ Zie advies 37.703/3, op 19 oktober 2004 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 10 maart 2005 ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het “International Plant Genetic Resources Institute”, gedaan te Brussel op 15 oktober 2003’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-85/1, 7).

² Zie inzonderheid: GwH 18 februari 2009, nr. 26/2009, B.13; 17 januari 2013, nr. 3/2013, B.4, 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1.

³ Zie in die zin advies 26.650/2/V, op 3 juli 1997 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 5 juni 1998 ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Agentschap voor Culturele en Technische Samenwerking, gedaan te Brussel op 16 november 1995’ (*Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 830/1, 16-18), ook geciteerd in advies 56.887/4, op 7 januari 2015 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 19 januari 2016 ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie van de Islamitische Conferentie, gedaan te Brussel op 4 februari 2011’ (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1435, 11-13).

2. Artikel 3 van het voorontwerp van wet moet bijgevolg worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Gregory DELANNAY

Pierre LIÉNARDY