ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 9 mars 1972, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif au statut en Belgique de l'Assemblée de l'Atlantique Nord", a donné le 26 avril 1972 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 9e maart 1972 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende het statuut in België van de Noordatlantische Vergadering", heeft de 26e april 1972 het volgend advies gegeven :

Selon l'exposé des motifs, l'Assemblée de l'Atlantique Nord a été créée à l'initiative de parlementaires des pays membres de l'OTAN. Elle fut à l'origine une association de fait; elle fut ensuite reconnue en France en tant qu'association étrangère par un arrêté du Ministre de l'Intérieur, pris sur base de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

Cette Assemblée n'a pas la personnalité juridique internationale.

Le projet a pour objet d'accorder à l'Assemblée de l'Atlantique Nord la personnalité juridique ainsi qu'un statut conférant à cette Assemblée, à ses membres, à son secrétaire général et aux membres de son secrétariat des privilèges et immunités dont la nature et l'étendue varient suivant les personnes visées, mais qui comportent des dérogations à la législation dans de nombreuses matières : notamment pénale, fiscale, monétaire et sociale.

L'Assemblée n'est pas l'organe d'une institution internationale. Dès lors, l'octroi de ces privilèges et immunités soulève un problème de constitutionnalité.

Si l'on se réfère aux "statuts de l'Assemblée de l'Atlantique Nord" annexés à l'exposé des motifs, cette "Assemblée se compose de délégués parlementaires choisis parmi les membres des Parlements nationaux des pays de l'OTAN, selon la procédure propre à chaque pays" (article 3).

Par ailleurs, son financement est assuré notamment par "des fonds d'origine parlementaire alloués par les pays membres" et "des cotisations des Etats membres" (article 12).

.../...

Ces éléments, s'ils peuvent révéler l'intérêt que les Etats membres de l'OTAN ou leurs Parlements portent à l'Assemblée précitée, ne sont toutefois pas de nature à conférer à celle-ci la qualité de sujet de droit international - qui ne pourrait résulter que d'une convention ou d'un traité - ni celle d'une institution de droit public interne.

L'octroi de privilèges et immunités en dérogation au principe constitutionnel d'égalité devant la loi doit toujours être justifié, soit par les nécessités des relations internationales de la Belgique avec les Etats étrangers et les institutions internationales ou supranationales, soit par le souci de garantir le bon fonctionnement des institutions nationales. C'est cette dernière considération qui justifie l'inviolabilité du Roi et les immunités parlementaires.

Dans tous les cas, les bénéficiaires de ces privilèges et immunités n'en jouissent qu'à raison du fait que leur qualité, leur compétence et leurs fonctions sont déterminées, soit par des textes d'origine belge ou étrangère, soit par des règles d'origine internationale.

Les conditions qui précèdent ne sont pas réunies dans le cas présent.

*

* *

Les objections que le projet soulève sont encore renforcées par le fait que celui-ci se borne à accorder la personnalité juridique à l'Assemblée, à prévoir qu'elle a notamment la capacité de contracter, d'acquérir des biens et d'ester en justice (article 1er) et qu'elle est représentée par son secrétaire général (article 2), les autres articles concernant uniquement les privilèges et immunités.

.../...

Le projet ne contient notamment aucune disposition relative à la composition et au fonctionnement de l'institution, à son objet social, à sa durée, à la modification de ses statuts, au mode de désignation de ses organes et préposés, aux modalités de sa dissolution éventuelle.

Plus spécialement, on observera qu'aucune disposition ne règle les conditions et le mode de nomination du secrétaire général, alors que le projet donne à celui-ci notamment le pouvoir de décider du point de savoir s'il y a lieu ou non de lever des immunités faisant obstacle à certaines mesures d'exécution (article 3) ou à l'exercice de pouvoirs de police (article 5.) et qu'il lui confère, ainsi qu'à sa famille, les privilèges et immunités applicables au personnel des missions diplomatiques (article 13).

Le projet aurait, dès lors, pour effet de conférer à une association dont l'organisation et le fonctionnement échapperaient à toute réglementation tant en droit international qu'en droit interne, d'importants privilèges tant pour elle-même que pour ses membres et pour son personnel.

*

* *

Par ailleurs, certaines dérogations au droit commun prévues par le projet auront pour effet de priver les agents du secrétariat de l'Assemblée d'importants droits sociaux.

C'est ainsi que, selon les articles 21 et 24, les dispositions légales et réglementaires en matière de sécurité

.../...

sociale et d'assurances sociales ne leur seront pas applicables, même s'ils sont "ressortissants ou résidents permanents de la Belgique".

Sans doute l'article 19 prévoit-il que les intéressés seront régis "complémentairement aux dispositions de la présente loi" par un "statut du personnel", mais ce statut est subordonné à l'initiative de la "commission permanente de l'Assemblée" dont l'existence même et le maintien, échappent à toute norme légale.

Volgens de memorie van toelichting is de Noordatlantische Vergadering opgericht op initiatief van parlementsleden van de NAVO-landen. Oorspronkelijk was zij een feitelijke vereniging; nadien werd ze in Frankrijk als buitenlandse vereniging erkend bij een besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken, vastgesteld op grond van de wet van 1 juli 1901 betreffende het verenigingscontract.

Deze Vergadering heeft geen internationale rechtspersoonlijkheid.

Het ontwerp bedoelt de Noordatlantische Vergadering rechtspersoonlijkheid te geven, alsook een statuut, waaraan die Vergadering, haar leden, haar secretaris-generaal en de leden van haar secretariaat voorrechten en immuniteiten ontlenen, die naar aard en omvang verschillen naar gelang van de betrokken personen maar in menig opzicht afwijken van de wetgeving, inzonderheid in strafzaken, belastingzaken, monetaire en sociale zaken.

De Vergadering is niet het orgaan van een internationale instelling. Derhalve is de vraag of de toekenning van die voorrechten en immuniteiten grondwettig is.

Gaat men uit van de "statuten van de Noordatlantische Vergadering", die bij de memorie van toelichting zijn gevoegd, dan is die Vergadering "samengesteld uit parlementaire afgevaardigden, gekozen onder de leden van de nationale Parlementen der NAVO-landen volgens een door ieder land bepaalde procedure" (artikel 3).

.../...

Anderzijds wordt zij onder meer gefinancierd door middel van "fondsen door de parlementen van de Lid-Staten toegekend" en "bijdragen van de Lid-Staten" (artikel 12).

Die gegevens kunnen wel het belang aantonen dat de Lid-Staten van de NAVO of hun parlementen aan de Vergadering hechten, maar kunnen haar niet de hoedanigheid van persoon van internationaal recht verlenen - dat vermag immers alleen een overeenkomst of een verdrag - noch die van een instelling van intern publiekrecht.

De toekenning van voorrechten en immuniteiten in afwijking van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel moet steeds worden verantwoord, ofwel door de behoeften van de internationale betrekkingen van België met vreemde staten en internationale of supranationale instellingen, ofwel door de zorg voor de goede werking van de nationale instellingen. Deze laatste overweging wettigt 's Konings onschendbaarheid en de parlementaire immuniteiten.

In ieder geval genieten de betrokkenen die voorrechten en immuniteiten slechts omdat hun hoedanigheid, hun bevoegdheid en hun bediening zijn vastgesteld ofwel door teksten van Belgische of vreemde herkomst ofwel door internationale regelen.

In het onderhavige geval zijn die voorwaarden niet vervuld.

*

* *

De bij het ontwerp te maken opmerkingen vinden nog meer kracht in het feit dat het ontwerp zich beperkt tot het verlenen van rechtspersoonlijkheid aan de Vergadering, tot het bepalen dat zij onder meer bevoegd is om overeenkomsten aan te gaan, goederen te verwerven en in rechte op te treden (artikel 1) en dat zij door haar secretaris-generaal wordt vertegenwoordigd (artikel 2), terwijl de overige artikelen alleen voorrechten of immuniteiten betreffen.

Het ontwerp bevat onder meer geen enkele bepaling betreffende de samenstelling en de werkwijze van de instelling, haar maatschappelijk doel, haar duur, de wijziging van haar statuten, de aanwijzing van haar organen en aangestelden, de regelen voor haar eventuele ontbinding.

Meer in het bijzonder moge worden opgemerkt dat geen bepaling de voorwaarden en de wijze van benoeming van de secretaris-generaal regelt, terwijl het ontwerp hem onder meer bevoegd verklaart om te beslissen over de vraag of immuniteiten die bepaalde uitvoeringsmaatregelen (artikel 3) of de uitoefening van politiebevoegdheden (artikel 5) in de weg staan, al dan niet moeten worden opgeheven, en hem alsook zijn gezin voorrechten en immuniteiten verleent die gelden voor het personeel van de diplomatieke zendingen (artikel 13).

Het ontwerp zou er dus op neerkomen dat een vereniging wier organisatie en werkwijze zowel internationaal als internrechtelijk buiten iedere reglementering valt, belangrijke voorrechten krijgt zowel voor zichzelf als voor haar leden en voor haar personeel.

*

* *

.../...

Anderzijds zullen sommige in het ontwerp bepaalde afwijkingen van het gemeen recht tot gevolg hebben dat de personeelsleden van het secretariaat van de Vergadering belangrijke sociale rechten moeten derven.

Zo zullen, volgens de artikelen 21 en 24, de wets- en verordeningsbepalingen inzake sociale zekerheid en sociale verzekeringen op hen geen toepassing vinden, zelfs al zijn zij "leden die onderdanen zijn van of permanent verblijf houden in België".

Artikel 19 bepaalt weliswaar dat voor de betrokkenen "ter aanvulling van de bepalingen van deze wet" een "statuut van het personeel" geldt, maar dat statuut moet worden vastgesteld op initiatief van de "Vaste Commissie van de Vergadering" waarvan het bestaan zelf en de instandhouding onder geen enkele wetsregel vallen.

La chambre était composée de

Messieurs : G. HOLOYE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
G. ARONSTEIN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.
Le rapport a été présenté par M. H. ROUSSEAU, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.
Het verslag werd uitgebracht door de H. H. ROUSSEAU, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

G. HOLOYE.