

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 5 juin 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "relative au statut en Belgique du Cabinet du Haut Représentant, chargé de la mise en application, dans le domaine civil, de l'Accord de paix pour la Bosnie-Herzégovine", a donné le 8 juillet 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 5 juni 1996 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende het statuut in België van het Kabinet van de Hoge Vertegenwoordiger, die belast is met de uitvoering op burgerlijk gebied van het Vredesakkoord voor Bosnië-Herzegovina", heeft op 8 juli 1996 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE.

Les articles 3 et 4 de l'avant-projet de loi prévoient l'octroi au "Cabinet du Haut Représentant", au Haut Représentant lui-même, aux membres de son personnel ainsi qu'aux membres de leur famille, de privilèges et immunités conformément à la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, notamment les exemptions d'impôts et de taxes qu'elle accorde (1) et qui, comme il sera précisé ci-après, ne concerneraient que les impositions établies au profit de l'Etat.

De telles exemptions étant de nature à influencer les recettes de l'Etat, l'avant-projet de loi doit être soumis à l'accord préalable du ministre qui a le budget dans ses attributions, comme le requiert l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Des explications fournies en séance par les fonctionnaires compétents, il ressort que cet accord n'a pas été demandé.

C'est sous réserve de l'accomplissement de cette formalité que le présent avis est donné.

(1) Voir spécialement ses articles 23, 28, 34, 36, 37 et 39, paragraphe 4.

EXAMEN DU TEXTE.Article 1er.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 2.

1. La disposition prévoit que "le Cabinet du Haut Représentant jouit en Belgique de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales".

De l'avis du Conseil d'Etat, cette disposition méconnaît la portée des points 26 et surtout 28 de la résolution S/1031 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 15 décembre 1995, points ainsi libellés :

"26. Approuve la mise en place d'un Haut Représentant, demandée par les parties, qui sera chargé, conformément à l'annexe 10 relative aux aspects civils de la mise en oeuvre de l'Accord de paix, d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix et de mobiliser les organisations et institutions civiles concernées et, le cas échéant, de leur fournir des orientations et de coordonner leurs activités, et agréé la nomination de M. Carl Bildt comme Haut Représentant;

...

28. Décide que tous les Etats concernés, en particulier ceux sur le territoire desquels le Haut Représentant installera des bureaux, devront veiller à ce que le Haut Représentant dispose de la capacité

.../...

juridique nécessaire à l'exercice de ses fonctions, y compris la capacité de contracter et celle d'acquérir ou de céder des biens mobiliers et immobiliers;".

De ce texte, il résulte, en effet, que le Haut Représentant désigné par le Conseil de sécurité des Nations Unies jouit, "qualitate qua", de la capacité juridique de droit international nécessaire à l'exercice de sa mission en Belgique. A ce titre, il dispose déjà des moyens juridiques adéquats et c'est, dès lors, à tort ainsi qu'inutilement et de manière tout à fait contestable pour la sécurité juridique, que la disposition en projet entend surajouter à cette capacité juridique de droit international une capacité de droit interne (1).

Il résulte de ce qui précède que les mots "Cabinet du Haut Représentant" doivent être omis tant dans l'intitulé de la loi en projet, que dans les articles 2, 3, 6 et 8; seule l'expression "le Haut Représentant" est correcte.

2. Compte tenu de la durée limitée du mandat conféré au Haut Représentant, il y a lieu de préciser que le bénéfice de la présente loi lui est reconnue pour cette durée seulement.

Eu égard aux observations qui viennent d'être faites, le texte suivant est proposé :

(1) sur la nature de laquelle on s'interroge, du reste, puisque, se bornant à se référer à la capacité "reconnue aux personnes morales", le texte s'abstient de préciser le régime juridique qui lui serait applicable.

"Art. 2. Il est reconnu au Haut Représentant, dans l'exercice des fonctions inhérentes à sa mission et pour la durée de celle-ci, la capacité juridique que lui confère la résolution S/1031 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 15 décembre 1995".

Article 3.

Il résulte des précisions apportées en séance par les fonctionnaires compétents que les termes "y inclus les avantages fiscaux" doivent se lire "y inclus les avantages fiscaux nationaux", comme le prévoit, du reste, l'article 4, en ses alinéas 1er et 2.

Selon les explications fournies par ces fonctionnaires, la précision ainsi apportée tend à éviter que les immunités en matière fiscale s'étendent aux impôts perçus au profit des Communautés et des Régions.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, le texte doit être revu. Sous réserve de cette observation, le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Par ailleurs, on écrira, non pas "article 3", mais "Art. 3". La même observation vaut pour les autres articles de l'avant-projet.

.../...

Article 4.

Au sujet des termes "y inclus les avantages fiscaux nationaux", il est renvoyé à l'observation faite sous l'article 3.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 5.

La disposition en projet laisse la faculté aux autorités belges d'accorder ou de ne pas accorder "à ses propres ressortissants ou résidents permanents les avantages, privilèges et immunités".

Comme en ont convenu en séance les fonctionnaires compétents, il revient à la loi, et à elle seule, de trancher la question.

Suivant ces fonctionnaires, l'intention est de ne pas accorder ces avantages, privilèges et immunités aux ressortissants belges ou résidents permanents en Belgique. Le texte suivant est, dès lors, proposé :

"Art. 5. Les ressortissants belges et les résidents permanents en Belgique ne jouissent pas des avantages, privilèges et immunités.

Toutefois ... (la suite comme à l'avant-projet)".

.../...

Article 6.

On écrira :

"Art. 6. Les privilèges et immunités sont accordés exclusivement en vue de permettre l'accomplissement de la mission du Haut Représentant et non à l'avantage personnel des personnes qui en bénéficient. Le Haut Représentant ... (la suite comme au texte en projet)".

Article 7.

Dans le texte néerlandais du présent article, il y a lieu de remplacer les mots "inbreuken op" par les mots "overtreding van".

Article 8.

Il faut écrire :

"Art. 8. Le Haut Représentant et les membres de son personnel ... (la suite comme au texte en projet)".

Article 9.

Il est proposé d'écrire :

.../...

"Art. 9. Le Haut Représentant et les membres de son personnel collaborent ...".

Article 10.

De l'accord donné en séance par les fonctionnaires compétents, la disposition doit être omise. Elle fait, en effet, double emploi avec l'article 108 de la Constitution.

Article 11 (devenant l'article 10).

La rétroactivité que prévoit cette disposition n'est pas admissible, notamment dans la mesure où elle est de nature à affecter les procédures judiciaires en cours ou pouvant être intentées.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

De artikelen 3 en 4 van het voorontwerp van wet bepalen dat aan het "Kabinet van de Hoge Vertegenwoordiger", aan de Hoge Vertegenwoordiger zelf, aan de leden van zijn personeel en aan de leden van hun familie voorrechten en immuniteiten worden toegekend overeenkomstig het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer, inzonderheid de vrijstellingen van belastingen en rechten die daarbij worden toegekend (1) en die, zoals hierna wordt gepreciseerd, alleen betrekking hebben op de belastingen vastgesteld ten voordele van de Staat.

Aangezien de ontvangsten van de Staat door zulke vrijstellingen kunnen worden beïnvloed, behoort het voorontwerp van wet ter fine van voorafgaande akkoord-bevinding te worden voorgelegd aan de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort, zoals vereist is door artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

Uit de uitleg die de bevoegde ambtenaren tijdens de zitting hebben gegeven, blijkt dat nog niet om die akkoordbevinding is verzocht.

Dit advies wordt dan ook gegeven onder voorbehoud dat dat vormvereiste wordt vervuld.

(1) Zie inzonderheid de artikelen 23, 28, 34, 36, 37 en 39, lid 4, ervan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Artikel 1.

Het zou beter zijn te schrijven : "... een aan-
gelegenheid als bedoeld ...".

Artikel 2.

1. De bepaling schrijft voor dat "het Kabinet van
de Hoge Vertegenwoordiger in België de ruimste handelings-
bevoegdheid (geniet) die aan rechtspersonen wordt toe-
gekend".

Volgens de Raad van State gaat deze bepaling
voorbij aan wat bepaald wordt in punt 26 en vooral punt 28
van resolutie S/1031 van de Veiligheidsraad van de Verenigde
Naties van 15 december 1995, welke punten als volgt luiden :

"26. Approuve la mise en place d'un Haut Représentant, demandée par les parties, qui sera chargé, conformément à l'annexe 10 relative aux aspects civils de la mise en oeuvre de l'Accord de paix, d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix et de mobiliser les organisations et institutions civiles concernées et, le cas échéant, de leur fournir des orientations et de coordonner leurs activités, et agréé la nomination de M. Carl Bildt comme Haut Représentant;

...

28. Décide que tous les Etats concernés, en particulier ceux sur le territoire desquels le Haut Représentant installera des bureaux, devront veiller à ce que le Haut Représentant dispose de la capacité

.../...

juridique nécessaire à l'exercice de ses fonctions, y compris la capacité de contracter et celle d'acquérir ou de céder des biens mobiliers et immobiliers;".

Uit deze tekst vloeit immers voort dat de Hoge Vertegenwoordiger, aangewezen door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, "qualitate qua" de internationaal-rechtelijke handelingsbevoegdheid bezit die nodig is om zijn opdracht in België uit te oefenen. In die hoedanigheid beschikt hij reeds over de passende juridische middelen en het is dan ook ten onrechte, nutteloos en voor de rechtszekerheid een aanvechtbare zaak dat de ontworpen bepaling aan die internationaal-rechtelijke handelingsbevoegdheid er nog een internrechtelijke extra aan toe wil voegen (1).

Uit wat voorafgaat, vloeit voort dat de woorden "Kabinet van de Hoge Vertegenwoordiger" zowel in het opschrift van de ontworpen wet als in de artikelen 2, 3, 6 en 8 moeten worden uitgelaten; alleen de uitdrukking "de Hoge Vertegenwoordiger" is correct.

2. Gelet op de beperkte duur van het aan de Hoge Vertegenwoordiger toegekende mandaat, behoort te worden gepreciseerd dat de voorzieningen van de onderhavige wet hem alleen ten goede komen zolang als zijn mandaat loopt.

(1) Een handelingsbevoegdheid waarbij men zich overigens vragen kan stellen, aangezien de tekst niet vermeldt welk rechtstelsel op hem van toepassing zou zijn, aangezien hij er zich toe bepaalt te verwijzen naar de handelingsbevoegdheid "die aan rechtspersonen wordt toegekend".

Gelet op de zopas gemaakte opmerkingen, wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Art. 2. De Hoge Vertegenwoordiger geniet voor het uitoefenen van de taken die eigen zijn aan zijn opdracht en voor de duur ervan de juridische handelingsbevoegdheid die resolutie S/1031 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 15 december 1995 hem toekent".

Artikel 3.

Uit de preciseringen die de bevoegde ambtenaren ter zitting hebben verstrekt, blijkt dat de woorden "met inbegrip van de fiscale voordelen" dienen te worden gelezen als "met inbegrip van de nationale fiscale voordelen", zoals overigens in artikel 4, eerste en tweede lid, wordt bepaald.

Volgens de door die ambtenaren verstrekte uitleg strekt de aldus aangebrachte precisering ertoe te voorkomen dat de belastingen geïnd ten voordele van de Gemeenschappen en de Gewesten ook onder die fiscale immuniteiten vallen.

Gelet op wat zopas is gezegd, dient de tekst te worden herzien. Onder voorbehoud van deze opmerking schrijven men : "... als die toegekend ..." in plaats van "... als deze toegekend ...".

Overigens schrijven men niet "Artikel 3", maar "Art. 3". Deze opmerking geldt voor de overige artikelen van het voorontwerp.

.../...

Artikel 4.

Wat de woorden "met inbegrip van de nationale fiscale voordelen" betreft, wordt verwezen naar de opmerking die bij artikel 3 is gemaakt.

De foutieve wending "... deze waarvan de ... genieten" zou vervangen moeten worden door "... die welke de ... genieten".

Artikel 5.

De ontworpen bepaling biedt de Belgische overheid de mogelijkheid die "voordelen, voorrechten en immuniteiten" al dan niet "aan eigen onderdanen of permanente verblijfhouders toe te kennen".

De bevoegde ambtenaren hebben ter zitting erkend dat die kwestie door de wet, en door haar alleen, dient te worden beslecht.

Volgens die ambtenaren is het de bedoeling die voordelen, voorrechten en immuniteiten niet toe te kennen aan de Belgische onderdanen of aan de permanente verblijfhouders in België. De volgende tekst wordt dan ook voorgesteld :

.../...

"Art. 5. De Belgische onderdanen en de permanente verblijfhouders in België genieten die voordelen, voorrechten en immuniteiten niet.

Zij genieten evenwel ... handelingen die zij bij de uitoefening van hun officiële functie verrichten, met inbegrip van hun uitspraken en geschriften".

Artikel 6.

Men schrijve :

"Art. 6. De voorrechten en immuniteiten worden uitsluitend toegekend om de Hoge Vertegenwoordiger in staat te stellen zijn opdracht uit te voeren en niet in het persoonlijk voordeel van de personen die ze genieten. De Hoge Vertegenwoordiger ... zijn functie niet schaadt".

Artikel 7.

Men vervange de woorden "inbreuken op" door de woorden "overtredingen van".

Artikel 8.

Men schrijve :

.../...

"Art. 8. De Hoge Vertegenwoordiger en de leden van zijn personeel ... (voorts als in de ontworpen tekst)".

Artikel 9.

Er wordt voorgesteld te schrijven :

"Art. 9. De Hoge Vertegenwoordiger en de leden van zijn personeel werken ...".

Artikel 10.

De bevoegde ambtenaren hebben er ter zitting mee ingestemd dat de bepaling dient te vervallen. Zij vormt immers een duplicering van artikel 108 van de Grondwet.

Artikel 11 (dat artikel 10 wordt).

De terugwerkende kracht waarin deze bepaling voorziet, kan niet worden aanvaard, inzonderheid doordat zij gevolgen kan hebben voor de rechtsgedingen die aanhangig zijn of kunnen worden ingesteld.

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit :

Messieurs C.-L. CLOSSET,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,
J.-M. FAVRESSE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. BAUWENS, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. BAUWENS, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.