

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.115/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 28 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et le Commandant de l'Opération ALTHEA relatif à l'octroi de privilèges et d'immunités au Quartier Général d'Opération de l'Union européenne installé au SHAPE dans le cadre de l'Opération ALTHEA (OHQ UE ALTHEA), ainsi qu'à son personnel détaché par d'autres États, conclu par échange de lettres, datées du 10 juillet 2006 et du 14 juillet 2006", a donné le 23 août 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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 ci-après.

La portée de l'avant-projet

Aux termes du courrier adressé le 14 juillet 2006 par le Ministre des Affaires étrangères au Général Sir John Reith KCB CBE,

"la Belgique peut marquer son accord sur votre proposition et reconnaît le caractère international de ce QG, que, dans les conditions indiquées dans votre lettre, les privilèges du SOFA OTAN, du Protocole de Paris et de l'accord Belgique-SHAPE prévus tant pour l'usage officiel du SHAPE que pour les membres du SHAPE sont accordés par la Belgique à l'OHQ UE ALTHEA et à son personnel détaché par d'autres États et que les règles et procédures prévues par l'accord Belgique-SHAPE leur seront rendues applicables. Toutefois, considérant votre demande d'application urgente, le présent accord n'inclut l'octroi d'aucune exonération nouvelle de la taxe de circulation ni de la taxe de mise en circulation à l'usage des membres du personnel de l'OHQ UE ALTHEA détaché par d'autres États, ces exonérations relevant de la compétence des régions. Le présent échange de lettres tiendra lieu d'accord et sera soumis à la ratification parlementaire belge. Compte tenu de l'urgence des mesures seront prises de manière à autoriser l'application du SOFA UE et de cet accord dès approbation par le Conseil des Ministres".

Observations générales

1. Il ne ressort pas de l'échange de lettres entre le Ministre des Affaires étrangères et le Général Sir John Reith KCB CBE, que ce dernier aurait marqué son accord sur la réserve formulée dans la réponse du 14 juillet 2006 par le Ministre des Affaires étrangères en ce qui concerne l'exonération de la taxe de circulation et de la taxe de mise en circulation. Il n'apparaît pas non plus du dossier que les autorités régionales compétentes auraient donné leur accord sur cette exonération.

Cet échange de lettres ne peut dès lors être considéré comme un traité international régulièrement conclu par la Belgique, au sens de l'article 167, § 2, de la Constitution, fût-ce même sous la forme simplifiée d'un échange de lettres.

2. En outre, par leur généralité, les termes des trois accords auxquels il est fait référence, que ce soit dans le domaine fiscal ou dans celui des immunités qui y sont reconnues, ne permettent pas d'affirmer que l'échange de lettres ne serait pas un traité mixte au sens de l'article 167, § 4, de la Constitution pour les raisons indiquées dans l'observation n° 1 formulée dans l'avis 39.256/4, du 16 novembre 2005 ⁽¹⁾ (qui se réfère à l'avis 30.074/AG, donné le 14 février 2001 par l'assemblée générale du Conseil sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Organisation de l'Unité Africaine, signé à Bruxelles le 9 octobre 1985 et aux Échanges de lettres entre le Royaume de Belgique et l'Organisation de l'Unité Africaine du 9 octobre 1985 et du 29 juin 1998) ⁽²⁾, qui doit dès lors être soumis à l'assentiment des différents législateurs concernés.

Outre le respect des procédures de conclusion prévues, en vertu de l'article 167, § 4, de la Constitution et de l'article 92bis, § 4ter, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, il doit dès lors être soumis à l'assentiment des différents législateurs concernés ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Avis donné sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à la disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à la disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE), et à l'Annexe, faits à Bruxelles le 17 novembre 2003" (Doc. parl., Sénat, 3-1693/1 - 2005/2006, p. 23).

⁽²⁾ Voir aussi l'article 14 de l'accord "SOFA UE", qui porte sur les télécommunications, dont certains aspects, lorsqu'ils concernent la radiodiffusion et la télévision relèvent de la compétence des communautés, ainsi que sur les transports en matière partiellement régionalisée.

⁽³⁾ En ce sens, voir notamment l'avis 30.074/AG, précité.

3. Dans son courrier, le Commandant de l'Opération suggère d'appliquer l'arrangement "le plus rapidement possible".

La réponse belge annonce l'application de l'arrangement "dès approbation par le Conseil des Ministres", à savoir le 20 juillet 2006.

L'application anticipée de l'accord porte atteinte à la liberté d'appréciation des assemblées législatives (au moment de donner leur assentiment, elles ne pourront pas faire abstraction de l'engagement ministériel) et pourrait conduire à des difficultés si l'accord était opposé à des tiers pendant cette période.

Cette dernière observation vaut aussi pour la rétroactivité de l'application de l'accord, que l'article 3 de l'avant-projet de loi fixe à la date du 12 juillet 2004.

Observation finale

S'agissant du renvoi par l'échange de lettres à l'Accord entre les États membres de l'Union européenne relatif au statut du personnel militaire et civil détaché auprès des institutions de l'Union européenne, des quartiers généraux et des forces pouvant être mis à disposition de l'Union européenne dans le cadre de la préparation et de l'exécution des missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, y compris lors d'exercices, et du personnel militaire et civil des États membres mis à disposition de l'Union européenne pour agir dans ce cadre (SOFA UE) fait à Bruxelles le 17 novembre 2003, il est fait référence, spécialement en ce qui concerne l'article 9 de cet accord, à l'observation n° 3 formulée dans l'avis 39.256/4 précité.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.115/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 28 juli 2006 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Bevelhebber van de Operatie ALTHEA betreffende de toekenning van voorrechten en immuniteiten aan het Operationeel Hoofdkwartier van de Europese Unie geïnstalleerd binnen de SHAPE in het kader van de Operatie ALTHEA (OHQ EU ALTHEA), alsook aan zijn personeel gedetacheerd door andere Staten, gesloten bij uitwisseling van brieven, gedagtekend op 10 juli 2006 en op 14 juli 2006", heeft op 23 augustus 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, 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.

Strekking van het voorontwerp

De op 14 juli 2006 door de Minister van Buitenlandse Zaken aan Generaal Sir John Reith KCB CBE gerichte brief luidt als volgt :

"België (gaat) akkoord (...) met uw voorstel en (kent) het OH het karakter toe (...) van een internationale organisatie. De voorwaarden in uw brief, de privileges van de NAVO SOFA, het protocol van Parijs en het akkoord van België SHAPE, voorzien voor zowel het officiële gebruik van SHAPE als voor de leden van SHAPE, worden door België toegekend aan de OHK EU ALTHEA en aan zijn personeel gedetacheerd door andere staten. Bovendien worden de regels en procedures voorzien in het akkoord België - SHAPE op hen toepasbaar. Gezien uw dringende verzoek tot toepassing, zal dit akkoord echter geen enkele nieuwe vrijstelling inhouden van de circulatiebelasting noch van belasting op het in circulatie brengen ten bate van de leden van het personeel van OHQ EU ALTHEA gedetacheerd door andere Staten. Deze vrijstellingen zijn immers de bevoegdheid van de Gewesten. Deze briefwisseling is bindend en zal ter bekrachtiging voorgelegd worden aan het Belgische Parlement. Gelet op het dringende karakter zullen er maatregelen genomen worden zodat de toepassing van de EU-SOFA en van dit akkoord toegelaten wordt zodra de Ministerraad zijn goedkeuring geeft."

Algemene opmerkingen

1. Uit de uitwisseling van brieven tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en generaal Sir John Reith KCB CBE blijkt niet dat de laatstgenoemde zijn instemming zou hebben betuigd met het voorbehoud dat de Minister van Buitenlandse Zaken maakt in zijn brief van 14 juli 2006 in verband met de vrijstelling van de verkeersbelasting en van de belasting op de inverterstelling. Evenmin blijkt uit het

.../...

dossier dat de bevoegde gewestelijke overheden zouden hebben ingestemd met deze vrijstelling.

Deze uitwisseling van brieven kan bijgevolg niet beschouwd worden als een door België regelmatig gesloten internationaal verdrag in de zin van artikel 167, § 2, van de Grondwet, ook niet in de vereenvoudigde vorm van briefwisseling.

2. Bovendien kan op basis van de algemeenheid van de bewoordingen van de drie verdragen waarnaar wordt verwezen, zowel op fiscaal gebied als op het gebied van de erin erkende immuniteiten, niet worden beweerd dat de wisseling van brieven geen gemengd verdrag zou zijn in de zin van artikel 167, § 4, van de Grondwet om de redenen die worden opgegeven in opmerking nr.1 die is gemaakt in advies 39.256/4 van 16 november 2005 ⁽¹⁾ (waarin wordt verwezen naar advies 30.074/AG, gegeven op 14 februari 2001 door de algemene vergadering van de Raad over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid, ondertekend te Brussel op 9 oktober 1985 en met de Uitwisselingen van brieven tussen het Koninkrijk België en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid van 9 oktober 1985 en van 29 juni 1998") ⁽²⁾, dat bijgevolg ter instemming moet worden voorgelegd aan de verschillende betrokken wetgevers.

⁽¹⁾ Advies gegeven over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Akkoord tussen de Lidstaten van de Europese Unie betreffende de status van de militairen en leden van het burgerpersoneel die bij de instellingen van de Europese Unie gedetacheerd zijn, van de hoofdkwartieren en de strijdkrachten die ter beschikking van de Europese Unie kunnen worden gesteld in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de opdrachten bedoeld in artikel 17, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en van de militairen en leden van het burgerpersoneel van de Lidstaten die aan de Europese Unie beschikbaar zijn gesteld om in dit kader op te treden (EU-SOFA), en met de Bijlage, gedaan te Brussel op 17 november 2003" (Gedr. St., Senaat, 3-1693/1-2005/2006, blz. 23).

⁽²⁾ Zie ook artikel 14 van het "EU SOFA"-akkoord dat betrekking heeft op de telecommunicatie, waarvan bepaalde aspecten, wanneer zij betrekking hebben op de radio- en televisieomroep, ressorteren onder de bevoegdheid van de gemeenschappen, alsmede op het ter zake gedeeltelijk geregionaliseerd vervoer.

Naast het volgen van de procedures voor het sluiten van zulke verdragen waarin het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen voorziet krachtens artikel 167, § 4, van de Grondwet en artikel 92*bis*, § 4*ter*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is bijgevolg vereist dat aan de onderscheiden betrokken wetgevers gevraagd wordt met het akkoord hun instemming te betuigen ⁽³⁾.

3. In zijn brief stelt de Operationeel Commandant voor de regeling "zo snel mogelijk" toe te passen.

In het Belgische antwoord wordt de toepassing van de regeling in het vooruitzicht gesteld "zodra de Ministerraad zijn goedkeuring geeft", te weten op 20 juli 2006.

Het voortijdig toepassen van het Akkoord doet afbreuk aan de beoordelingsvrijheid van de wetgevende vergaderingen (op het tijdstip waarop zij hun instemming betuigen, zullen zij de ministeriële verbintenis niet buiten beschouwing kunnen laten) en zou kunnen leiden tot moeilijkheden mocht het Akkoord gedurende die periode tegen derden worden ingeroepen.

De laatste opmerking geldt ook voor de terugwerking van de toepassing van het Akkoord, die in artikel 3 van het voorontwerp van wet wordt vastgesteld op 12 juli 2004.

Slotopmerking

In verband met de verwijzing via uitwisseling van brieven naar het Akkoord tussen de Lidstaten van de Europese Unie betreffende de status van de militairen en leden van het burgerpersoneel die bij de instellingen van de Europese Unie gedetacheerd zijn, van de hoofdkwartieren en de strijdkrachten die ter beschikking van de Europese Unie

⁽³⁾ Zie in die zin onder meer voormeld advies 30.074.

kunnen worden gesteld in het kader van de voorbereiding en de uitvoering van de opdrachten bedoeld in artikel 17, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en van de militairen en leden van het burgerpersoneel van de Lidstaten die aan de Europese Unie beschikbaar zijn gesteld om in dit kader op te treden (EU-SOFA), gedaan te Brussel op 17 november 2003 wordt, inzonderheid wat artikel 9 van dat Akkoord betreft, verwezen naar de in het voormelde advies 39.256/4 geformuleerde opmerking nr. 3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. LEWALLE,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd opgesteld door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. St. GEHLEN, staatsraad.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN