



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.138/1
van 13 maart 2015

avis 57.138/1
du 13 mars 2015

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Akkoord tussen het Koninkrijk
België en Bioversity International
tot wijziging van het Zetelakkoord
tussen het Koninkrijk België en het
International Plant Genetic
Resources Institute, ondertekend te
Brussel op 15 oktober 2003,
gedaan te Brussel op
3 december 2012'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Royaume de Belgique et
Bioversity International modifiant
l'Accord de siège entre le
Royaume de Belgique et
l'International Plant Genetic
Resources Institute, signé à
Bruxelles le 15 octobre 2003, fait à
Bruxelles le 3 décembre 2012'

Op 13 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de 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 Akkoord tussen het Koninkrijk België en Bioversity International tot wijziging van het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het International Plant Genetic Resources Institute, ondertekend te Brussel op 15 oktober 2003, gedaan te Brussel op 3 december 2012'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 maart 2015.

*

Le 13 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le 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 entre le Royaume de Belgique et Bioversity International modifiant l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'International Plant Genetic Resources Institute, signé à Bruxelles le 15 octobre 2003, fait à Bruxelles le 3 décembre 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 5 mars 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 mars 2015.

*

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en *Bioversity International* tot wijziging van het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het *International Plant Genetic Resources Institute*, ondertekend te Brussel op 15 oktober 2003, gedaan te Brussel op 3 december 2012.

De ontworpen wet heeft luidens artikel 3 van het ontwerp uitwerking met ingang van 3 december 2012.

Zoals het Grondwettelijk Hof er reeds meermaals heeft op gewezen, is de niet retroactiviteit van wetten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid en vereist die waarborg dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht.¹ Nog volgens het Grondwettelijk Hof kan de terugwerkende kracht van wetten enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang² zoals bijvoorbeeld voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst.³ 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 welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden 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.⁴

In de memorie van toelichting wordt de terugwerkende kracht van de ontworpen wet als volgt verantwoord:

“De goedkeuringswet voorziet in de toepassing met terugwerkende kracht van het Akkoord vanaf 3 december 2012, datum van ondertekening. Deze toepassing met terugwerkende kracht biedt aan het Hoofd van het Bureau van de organisatie en aan de andere personeelsleden van het Bureau, de mogelijkheid om van de voorrechten en immuniteiten te kunnen genieten vanaf de datum van ondertekening van het Akkoord. Het betrokken artikel voorziet 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. Door de toepassing van de voorrechten en immuniteiten te laten terugwerken kunnen aldus de goede werking en de onafhankelijkheid van het Bureau van Bioversity International eveneens verzekerd worden in de periode tussen de ondertekening en de inwerkingtreding van het Akkoord.”

De gemachtigde voegde hier de volgende verduidelijking aan toe:

“Dit houdt in dat de bepalingen van het Akkoord van 3 december 2012 eveneens van toepassing zijn (met terugwerkende kracht) in de periode tussen de ondertekening en de ratificatie. De verantwoording hiervoor berust op het beginsel, opgenomen in de

¹ Zie onder meer: GwH 20 mei 1998, nr. 49/98, B.4; GwH 9 februari 2000, nr. 17/2000, B.4; GwH 15 mei 2008, nr. 80/2008, B.4; GwH 13 januari 2011, nr. 3/2011, B.7.

² Zie o.m. GwH 30 oktober 2012, nr. 137/2012, B.9.

³ Zie o.m. GwH 19 december 2001, nr. 159/2001, B.13.1.

⁴ Zie o.m. GwH 4 mei 2005, nr. 86/2005, B.6.1; GwH 19 april 2006, nr. 55/2006, B.6; GwH 4 maart 2008, nr. 41/2008, B.6.1; GwH 17 april 2008, nr. 64/2008, B.29.1 en B.47.1; GwH 15 januari 2009, nr. 6/2009, B.3.2 en GwH 18 februari 2009, nr. 26/2009, B.13.

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, dat de toegekende voorrechten en immuniteiten noodzakelijk zijn voor de goede werking van het Bureau van Bioversity International in België.

Bovendien heeft de terugwerkende kracht van de bepalingen van dit Akkoord geen enkele invloed op de immuniteit van rechtsmacht van de organisatie en van haar personeel, die reeds werden vastgelegd in het inmiddels geratificeerde Zetelakkoord van 15 oktober 2003 met IPGRI.

In de praktijk betekent dit alles dat de fiscus – het Akkoord betreft de vrijstelling van inkomstenbelasting, en de fiscale administratie heeft het mee onderhandeld – tijdens de betrokken periode de verschuldigde belasting in kohiert, maar opschorting van invordering toekent waarna, bij de ratificatie, de zaak administratief wordt geregulariseerd.”

De terugwerkende kracht van de ontworpen wet kan worden gebillijkt in het licht van de aangehaalde verantwoording en de bijkomende uitleg van de gemachtigde.

*

L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à donner assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et *Bioversity International* modifiant l'accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'*International Plant Genetic Resources Institute*, signé à Bruxelles le 15 octobre 2003, fait à Bruxelles le 3 décembre 2012.

Selon l'article 3 du projet, la loi en projet produit ses effets le 3 décembre 2012.

Comme la Cour constitutionnelle a déjà eu l'occasion de le signaler à plusieurs reprises, la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise¹. Toujours selon la Cour constitutionnelle, la rétroactivité des lois ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général², comme par exemple le bon fonctionnement ou la continuité du service public³. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient l'intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous⁴.

L'exposé des motifs justifie la rétroactivité de la loi en projet de la manière suivante :

« La loi d'assentiment prévoit une application rétroactive de l'Accord à partir du 3 décembre 2012, date de la signature de l'Accord. L'application rétroactive doit permettre au Chef du Bureau de l'organisation et aux autres membres du personnel du Bureau de bénéficier des privilèges et immunités propres à leur statut, dès le jour de la signature de l'Accord. L'article en question prévoit 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. En laissant rétroagir l'application des privilèges et immunités, le bon fonctionnement et l'indépendance du Bureau de Bioversity International peuvent être assurés aussi pendant la période entre la signature et l'entrée en vigueur de l'Accord ».

Le délégué y a ajouté la précision suivante :

« Dit houdt in dat de bepalingen van het Akkoord van 3 december 2012 eveneens van toepassing zijn (met terugwerkende kracht) in de periode tussen de ondertekening en de ratificatie. De verantwoording hiervoor 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, dat de toegekende

¹ Voir notamment C.C., 20 mai 1998, n° 49/98, B.4; C.C., 9 février 2000, n° 17/2000, B.4; C.C., 15 mai 2008, n° 80/2008, B.4; C.C., 13 janvier 2011, n° 3/2011, B.7.

² Voir notamment C.C., 30 octobre 2012, n° 137/2012, B.9.

³ Voir notamment C.C., 19 décembre 2001, n° 159/2001, B.13.1.

⁴ Voir notamment C.C., 4 mai 2005, n° 86/2005, B.6.1; C.C., 19 avril 2006, n° 55/2006, B.6; C.C., 4 mars 2008, n° 41/2008, B.6.1; C.C., 17 avril 2008, n° 64/2008, B.29.1 et B.47.1; C.C., 15 janvier 2009, n° 6/2009, B.3.2 et C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13.

voorrechten en immuniteiten noodzakelijk zijn voor de goede werking van het Bureau van Bioversity International in België.

Bovendien heeft de terugwerkende kracht van de bepalingen van dit Akkoord geen enkele invloed op de immuniteit van rechtsmacht van de organisatie en van haar personeel, die reeds werden vastgelegd in het inmiddels geratificeerde Zetelakkoord van 15 oktober 2003 met IPGRI.

In de praktijk betekent dit alles dat de fiscus – het Akkoord betreft de vrijstelling van inkomstenbelasting, en de fiscale administratie heeft het mee onderhandeld – tijdens de betrokken periode de verschuldigde belasting in kohiert, maar opschorting van invordering toekent waarna, bij de ratificatie, de zaak administratief wordt geregulariseerd ».

L'effet rétroactif de la loi en projet peut être admis au regard de la justification précitée et des explications complémentaires fournies par le délégué.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME