CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.627/4
du 5 janvier 2016

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Institut européen de la forêt concernant les privilèges et les immunités du Bureau de Liaison de l'Institut européen de la forêt, fait à Bruxelles le 9 octobre 2013'

‡LW-AFBQPCHDF-FIGCHRZ‡

Le 8 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Institut européen de la forêt concernant les privilèges et les immunités du Bureau de Liaison de l'Institut européen de la forêt, fait à Bruxelles le 9 octobre 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 janvier 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 janvier 2016.

*

‡LW-AFBQPCHDF-FIGCHRZ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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

Dans son avis 55.572/VR donné le 15 avril 2014 en chambres réunies, sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande 'tot instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en het Europees Instituut voor Bosbouw betreffende de voorrechten en immuniteiten van het Verbindingsbureau van het Europees Instituut voor Bosbouw, ondertekend [te] op 9 oktober 2013', la section de législation a donné l'avis suivant :

(Traduction)

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord (de siège) entre le Royaume de Belgique et l'Institut européen de la forêt 'concernant les privilèges et immunités du Bureau de Liaison de l'Institut européen de la forêt', signé à Bruxelles le 9 octobre 2013 (ci-après : l'Accord). L'Accord règle principalement les pouvoirs ainsi que les privilèges et les immunités du Bureau de Liaison de l'Institut européen de la forêt, établi en Belgique afin de promouvoir les contacts avec les institutions européennes. En outre, l'Accord comporte diverses dispositions relatives au statut du personnel de ce Bureau de Liaison.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD

3. Le préambule de l'Accord indique que le Royaume de Belgique est représenté par le Gouvernement fédéral, le Gouvernement flamand, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Communauté germanophone, le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Conseil d'État a déjà relevé à de plusieurs reprises [1] que ces formulations doivent s'entendre comme engageant également la Commission communautaire française puisqu'en exécution de l'article 138 de la Constitution, elle exerce des compétences de la Communauté française. Par souci de sécurité juridique, il est recommandé que sa mention expresse en soit faite dans la formule citée [2-3].

[1] *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Tel est le cas de l'avis 52.275/VR/1/2 du 27 novembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 31 mai 2013 'portant assentiment au Protocole relatif aux préoccupations du peuple irlandais concernant le Traité de Lisbonne, fait à Bruxelles le 13 juin 2012' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-2013, n° 1934/1, pp. 25-26, observation point 3).

[2] *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Voir déjà l'avis 27.270/4 du 18 mars 1998 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 18 juin 1998 'portant assentiment à l'accord de

‡LW-AFBQPCHDF-FIGCHRZ‡

3.1. Conformément à l'article 33, deuxième alinéa, de l'Accord, tel qu'il a été soumis au Conseil d'État, il entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date d'échange de la dernière notification, 'avec effet à la date de la signature, sauf pour ce qui concerne l'immunité de juridiction mentionnée aux articles 3, 18.1b), 20.1b) et 21.1b)'. L'Accord a été signé le 9 octobre 2013.

L'exposé des motifs précise cette disposition comme suit : 'Het zetelakkoord treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand volgend op de datum van de laatste kennisgeving, maar het akkoord heeft uitwerking vanaf de datum van ondertekening, m.a.w. het wordt voorlopig toegepast, maar wel met uitzondering wat betreft de artikelen 3, 18.1 b, 20.1 b en 21.1 b (artikel 33)'. [Traduction : L'Accord de siège entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date de d'échange de la dernière notification mais l'Accord produira ses effets à la date de la signature, en d'autres termes il s'appliquera à titre provisoire, à l'exception toutefois des articles 3, 18.1 b, 20.1 b et 21.1 b (article 33)].

Tant les versions en langue française ('avec effet à la date de la signature, sauf pour ce qui concerne ...' qu'en langue anglaise ('with effect to the date of the signature of this agreement, except as regards …') de l'Accord indiquent que celui-ci produira ses 'effets' 'à la date de la signature'. Cette formulation est généralement utilisée pour conférer un effet rétroactif.

3.2. À cet égard, il faut tout d'abord observer qu'un accord doit être rédigé avec le soin et la rigueur nécessaires, d'une manière qui fait clairement apparaître l'intention de ses auteurs. Il en résulte également que la concordance entre les différentes versions linguistiques d'un traité doit être assurée.

3.3. Le procédé par lequel un effet rétroactif est attribué à un traité diffère du procédé de l'application provisoire de celui-ci. L'attribution d'un effet rétroactif à un traité n'apporterait pas non plus de solution aux observations critiques de la section de législation du Conseil d'État par rapport au procédé de l'application provisoire, en ce qui concerne les immunités non visées aux articles 18.1 b), 20.1 b) en 21.1 b). Par contre, l'attribution d'un effet rétroactif ne ferait qu'aggraver le problème de l'absence d'approbation parlementaire préalable et en temps utile du traité. En effet, l'effet rétroactif conféré au traité ne permet pas de régulariser certains actes déterminés; ces actes ne peuvent pas non plus être neutralisés : songeons notamment à cet égard à

---

coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des Relations internationales de la Commission communautaire française' (*Doc. parl.,* Ass. Comm. comm. fr., 1997-1998, n° 63/1) de même que l'avis 53.978/VR du 7 novembre 2013 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande 'houdende instemming met de kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Mongolië, anderzijds', ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013' (*Doc. parl.,* Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 38-39, observation point 5).

[3] *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Pour sa part, la Commission communautaire commune ne doit pas être explicitement mentionnée, étant donné qu'elle n'a que des compétences limitées sur le plan international et qu'elle n'est notamment pas compétente pour conclure des traités (voir l'article 135 de la Constitution, l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' et l'article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

‡LW-AFBQPCHDF-FIGCHRZ‡

l'impossibilité de neutraliser avec effet rétroactif une arrestation et une saisie de documents officiels (par exemple l'article 18.1 a) et c) de l'Accord) [4].

3.4. Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention sur le risque qu'une application provisoire de l'Accord anticipe l'assentiment par le Parlement flamand et que le Parlement est placé devant l'alternative suivante : soit ratifier l'application à titre provisoire, soit, en cas de non-ratification, mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'Accord. Ceci restreint le droit du Parlement flamand d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment. En outre, même si l'assentiment du Parlement flamand a pour effet de confirmer ce qui a été arrêté antérieurement, l'Accord ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés. Ce ne sera pas le cas uniquement s'il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour une application conforme au traité dans la pratique [5].

4. En l'absence d'un dispositif en droit belge régissant l'application provisoire d'accords internationaux, le recours à l'instrument de l'application provisoire peut engendrer des difficultés pratiques et juridiques [6]. Il est en tout cas recommandé d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire relative à l'Accord actuellement examiné et d'éviter à l'avenir de souscrire un engagement en vue d'une application provisoire d'un accord » [7].

Ces observations valent, *mutatis mutandis*, pour l'avant-projet à l'examen.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. L'intitulé de l'accord doit être reproduit de manière correcte.

[4] *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Avis 54.747/VR du 27 janvier 2014 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Office international des Épizooties, signé à Bruxelles le 14 mars 2013' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-509/1).

[5] *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Voir l'avis 55.573/VR/1/4 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande 'tot instemming met overeenkomst tot wijziging en aanvulling van de overeenkomst ondertekend te Brussel op 12 mei 1967 tussen het Koninkrijk België en het algemeen hoofdkwartier van de geallieerde strijdkrachten in Europa inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit hoofdkwartier op het grondgebied van het koninkrijk België, ondertekend te Brussel op 10 september 2013', qui a été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État en même temps que le projet à l'examen.

[6] Ce serait en particulier le cas par exemple pour l'application à titre provisoire de certaines immunités : Cass. 12 mars 2001, Ligue des États arabes, *Arr. Cass*. 2001, 395.

[7] *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 121/1, pp. 25-29.

‡LW-AFBQPCHDF-FIGCHRZ‡

2. L'article 2 de l'avant-projet à l'examen prévoit que « Le présent décret produit ses effets à compter du 9 octobre 2013 ».

Cette disposition soulève les mêmes difficultés que la première de celles évoquées ci-avant à propos du caractère rétroactif de l'accord auquel il est envisagé de donner assentiment.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

‡LW-AFBQPCHDF-FIGCHRZ‡