



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.708/4
du 13 janvier 2016

sur

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à la Décision des
représentants des
Gouvernements des États
membres, réunis au sein du
Conseil, concernant les
privilèges et immunités
accordés à l'Agence
européenne de défense et à son
personnel, fait à Bruxelles le
10 novembre 2004'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.708/4
van 13 januari 2016

over

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Besluit van de
vertegenwoordigers van de
Regeringen van de lidstaten, in
het kader van de Raad bijeen,
betreffende de voorrechten en
immunititeiten die aan het
Europees Defensieagentschap
en zijn personeel worden
verleend, gedaan te Brussel op
10 november 2004'

Le 18 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et 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 la Décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant les privilèges et immunités accordés à l'Agence européenne de défense et à son personnel, fait à Bruxelles le 10 novembre 2004'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 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 Véronique SCHMITZ, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 janvier 2016.

*

Op 18 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en 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 Besluit van de vertegenwoordigers van de Regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de voorrechten en immuniteiten die aan het Europees Defensieagentschap en zijn personeel worden verleend, gedaan te Brussel op 10 november 2004'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 13 januari 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 januari 2016.

*

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

1. Il ressort de l'exposé des motifs que la Conférence interministérielle de la politique étrangère a, le 25 novembre 2004, fait sienne l'analyse du 7 septembre 2004 du Groupe de travail traités mixtes qui a conclu au caractère mixte de la décision 'des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant les privilèges et immunités accordés à l'Agence européenne de défense et à son personnel, fait (lire : faite) à Bruxelles le 10 novembre 2004'.

Il est renvoyé aux avis donnés par la section de législation concernant cette décision ¹ ainsi qu'aux avis concernant le protocole complémentaire entre le Royaume de Belgique et l'Agence européenne de défense, fait à Bruxelles le 22 juin 2005 ².

2. L'avis de l'Inspecteur général des Finances a été donné le 2 septembre 2009 c'est-à-dire il y a plus de six ans.

¹ – L'avis 39.415/4 donné le 14 décembre 2005 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 30 mars 2006 'portant assentiment aux actes internationaux suivants :

– la Décision des Représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant les privilèges et immunités accordés à l'Agence européenne de défense et à son personnel, faite à Bruxelles le 10 novembre 2004,

– le Protocole complémentaire entre le Royaume de Belgique et l'Agence européenne de défense, fait à Bruxelles le 22 juin 2005' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2005-2006, n° A-232/1) ;

– l'avis 40.806/2/V donné le 19 juillet 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 10 novembre 2006 'portant assentiment à la Décision des Représentants des Gouvernements des États membres (traité international), réunis au sein du Conseil du 10 novembre 2004, concernant les privilèges et immunités accordés à l'Agence Européenne de défense et à son personnel, faite à Bruxelles' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 460/1) ;

– l'avis 40.807/2/V donné le 19 juillet 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 17 novembre 2006 'portant assentiment à la décision des représentants des Gouvernements des États membres (Traité international), réunis au sein du Conseil, concernant les privilèges et immunités accordés à l'Agence Européenne de Défense et à son personnel, faite à Bruxelles' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2006, n° 297/1) ;

– l'avis 46.468/4 donné le 4 mai 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 15 septembre 2009 'portant assentiment à la décision des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant les privilèges et les immunités accordés à l'Agence européenne de défense et à son personnel, fait à Bruxelles le 10 novembre 2004, ainsi qu'au protocole complémentaire entre le Royaume de Belgique et l'Agence européenne de défense, fait à Bruxelles le 22 juin 2005' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2009, n° 12).

² – L'avis 39.415/4, *ibid.* ;

– l'avis 39.617/1 donné le 3 janvier 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 3 avril 2009 'portant assentiment au protocole complémentaire entre le Royaume de Belgique et l'Agence européenne de défense, signé à Bruxelles le 22 juin 2005' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2008-2009, n° 2107/1) ;

– l'avis 40.808/2/V donné le 19 juillet 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 8 mai 2008 'portant assentiment au protocole complémentaire entre le Royaume de Belgique et l'Agence européenne de défense, signé à Bruxelles le 22 juin 2005' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 750/1) ;

– l'avis 40.809/2/V donné le 19 juillet 2006 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 9 mai 2008 'portant assentiment au Protocole complémentaire entre le Royaume de Belgique et l'Agence européenne de Défense, signé à Bruxelles le 22 juin 2005' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 530/1) ;

– l'avis 46.468/4, *ibid.*

La section de législation a déjà eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises que l'obligation, faite à l'autorité réglementaire, de recueillir des avis vise essentiellement à informer cette autorité quant aux éléments de fait et de droit qui, selon l'organe ou l'autorité consultée, doivent être pris en considération au moment où l'autorité doit prendre sa décision. Le délai qui s'écoule entre la consultation et la décision doit donc, en principe, être bref. Dans le cas contraire, un avis ne pourrait être retenu comme point de départ d'une décision devant intervenir beaucoup plus tard que s'il était démontré que les circonstances de fait et de droit sur lesquelles l'organe consultatif s'est fondé, n'ont pas évolué à un point tel que la consultation devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier si cette condition est remplie dans le cas présent mais cela ne semble pas être le cas en ce qui concerne le contexte budgétaire ³.

3. L'article 3 de l'avant-projet est rédigé comme suit :

« La présente loi produit ses effets le 10 novembre 2004 ».

La décision prévoit, quant à elle, en son article 17 qu'elle entre en vigueur :

« [...] le premier jour du deuxième mois qui suit la notification au Secrétariat général du Conseil par dix États membres ainsi que par l'État membre qui accueille l'Agence que les procédures nécessaires pour la mise en œuvre de la présente décision dans leur ordre juridique national ont été menées à leur terme, en ce qui concerne les États membres ayant fait une telle notification. Sans préjudice du droit national, la présente décision est mise en œuvre dans ces États membres à compter de la date de son adoption.

Pour les autres États membres, la présente décision entre en vigueur à leur égard le premier jour du deuxième mois qui suit la notification par chacun d'entre eux au Secrétariat général du Conseil que les procédures nécessaires en vue de la mise en œuvre de la présente décision dans son ordre juridique national ont été menées à terme ».

Il résulte de l'exposé des motifs ce qui suit :

« La loi d'assentiment prévoit une application rétroactive de la Décision à partir du 10 novembre 2004, date de son adoption. L'application rétroactive doit permettre à l'Agence et à son personnel de bénéficier des privilèges et immunités propres à leur statut, dès le jour de l'adoption de la Décision. L'application avec effet rétroactif ne signifie pas que la Décision entrera en vigueur avec effet rétroactif sur le plan international. L'article en question du projet de loi prévoit uniquement que les dispositions de la Décision 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. Cet article trouve sa justification dans le principe repris au préambule de la Décision, à l'instar du préambule de la Convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et par

³ Voir l'avis 56.504/2/V donné le 16 juillet 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 septembre 2014 'introduisant une disposition transitoire relative à la procédure d'octroi des échelles de traitement AA4 et A4A au membre du personnel du niveau A du cadre administratif et logistique des services de police'. Voir également, par exemple, l'avis 54.950/2 donné le 10 février 2014 sur un projet devenu l'arrêté royal du 9 mars 2014 'désignant les catégories de personnes habilitées à visionner en temps réel les images des caméras de surveillance installées dans des lieux ouverts, et déterminant les conditions auxquelles ces personnes doivent satisfaire', l'avis 51.173/4 donné le 25 avril 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 12 juin 2012 'portant diverses modifications relatives aux statuts des établissements scientifiques fédéraux' et l'avis 50.253/3 donné le 27 septembre 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 novembre 2011 'modifiant l'arrêté royal du 27 avril 1981 fixant le montant des redevances dues pour certains examens médicaux effectués par l'Office médico-social de l'État'.

analogie avec le prescrit au préambule de la Convention de Vienne du 18 avril 1961, selon lequel les privilèges et immunités accordés sont nécessaires afin de permettre (à) l'Agence de commencer à fonctionner. En laissant rétroagir l'application des privilèges et immunités, le bon fonctionnement et l'indépendance de l'Agence peuvent être assurés aussi pendant la période entre la signature et l'entrée en vigueur de la Décision ».

À ce sujet, la section de législation a, dans un avis 57.137/1 donné le 17 mars 2015, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord, fait à Bruxelles le 10 septembre 2013, modificatif et complémentaire à l'Accord, signé à Bruxelles le 12 mai 1967, entre le Royaume de Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces Alliées en Europe concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce Quartier Général sur le territoire du Royaume de Belgique' ⁴, formulé l'observation suivante :

« Le procédé par lequel un effet rétroactif est attribué à un accord diffère du procédé de l'application provisoire de celui-ci.

L'effet rétroactif de l'Accord et de la loi d'assentiment pose problème en l'espèce, dans la mesure où l'Accord comporte des dispositions portant sur des immunités et des privilèges. La rétroactivité risquerait d'affecter la régularité des poursuites ou des procédures qui seraient déjà engagées et, par conséquent, de porter atteinte à la sécurité juridique et notamment aux droits des tiers concernés ⁵. En outre, cette constatation ne préjuge en aucune manière la question de savoir si l'attribution de la rétroactivité à l'Accord sera toujours aussi efficace, parce que tout acte n'est pas susceptible d'être régularisé.

Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention sur le risque qu'une application à titre provisoire de l'Accord anticipe l'assentiment par le Parlement fédéral 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 d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment. En outre, même si l'assentiment du Parlement 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.

En l'absence d'un dispositif en droit belge régissant l'application à titre provisoire d'accords internationaux, le recours à l'instrument de l'application à titre 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 à titre provisoire d'un accord.

En outre, pour ce qui est du projet de loi soumis pour avis, les privilèges et immunités qui sont rendus applicables par les dispositions d'assimilation de l'article 1^{er} de

⁴ *Doc. Parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1303/1, pp. 12-16.

⁵ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Avis C.E. 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., 2013-14, n° A-509/1.

⁶ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Ce serait en particulier le cas pour l'application à titre provisoire d'immunités sur la base des articles 1^{er}, § 1^{er}, et 6 de l'Accord à l'examen. Voir par exemple Cass. 12 mars 2001, Ligue des États arabes, Arr. Cass. 2001, 395.

l'Accord, doivent être exclus du champ d'application de l'article 3 du projet de loi ».

La même critique vaut en l'espèce pour l'article 3 de l'avant-projet dès lors que la décision à laquelle l'avant-projet de loi tend à porter assentiment contient des privilèges et immunités pour l'Agence (voir les articles 1^{er} et 2), pour les membres de l'Agence (voir notamment l'article 7) et pour les experts nationaux détachés auprès de l'Agence (voir l'article 13). Pour ces dispositions, une rétroactivité ne peut être prévue.

L'article 3 de l'avant-projet de loi doit être soit revu en ce sens soit omis.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, 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.

1. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid op 25 november 2004 ingestemd heeft met de analyse van de werkgroep 'Gemengde Verdragen' van 7 september 2004 waarbij is geconcludeerd dat het besluit 'van de vertegenwoordigers van de Regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de voorrechten en immuniteiten die aan het Europees Defensieagentschap en zijn personeel worden verleend, gedaan te Brussel op 10 november 2004' een gemengd karakter heeft.

Er wordt verwezen naar de adviezen die door de afdeling Wetgeving over dat besluit¹ verstrekt zijn en naar de adviezen betreffende het Aanvullend Protocol tussen het Koninkrijk België en het Europees Defensieagentschap, ondertekend te Brussel op 22 juni 2005.²

¹ - Advies 39.415/4, op 14 december 2005 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 30 maart 2006 'houdende instemming met volgende internationale akten:

- het Besluit van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de voorrechten en immuniteiten die aan het Europees Defensieagentschap en zijn personeel worden verleend, ondertekend te Brussel op 10 november 2004,

- het Aanvullend Protocol tussen het Koninkrijk België en het Europees Defensieagentschap, ondertekend te Brussel op 22 juni 2005' (*Parl.St. Br.Parl. 2005-06, nr. A-232/1*);

- advies 40.806/2/V, op 19 juli 2006 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 10 november 2006 'houdende instemming met het Besluit van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de lidstaten (internationaal verdrag), in het kader van de Raad van 10 november 2004 bijeen, betreffende de voorrechten en immuniteiten die aan het Europees Defensieagentschap en zijn personeel worden verleend, ondertekend te Brussel (*Parl.St. W.Parl. 2006-07, nr. 460/1*);

- advies 40.807/2/V, op 19 juli 2006 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 17 november 2006 'houdende instemming met het besluit van de vertegenwoordigers van de Regeringen van de lidstaten (Internationaal Verdrag), in het kader van de Raad bijeen, betreffende de voorrechten en immuniteiten die aan het Europees Defensieagentschap en zijn personeel worden verleend, gedaan te Brussel (*Parl.St. Fr.Parl. 2005-06, nr. 297/1*);

- advies 46.468/4, op 4 mei 2009 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 15 september 2009 'houdende instemming met het Besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de voorrechten en immuniteiten die aan het Europees defensieagentschap en zijn personeel worden verleend, ondertekend in Brussel op 10 november 2004, en het aanvullend Protocol tussen het Koninkrijk België en het Europees defensieagentschap, ondertekend in Brussel op 22 juni 2005' (*Parl.St. D.Parl. 2009, nr. 12*);

² - Advies 39.415/4, *ibid.*;

- advies 39.617/1, op 3 januari 2006 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 3 april 2009 'houdende instemming met het Aanvullend Protocol tussen het Koninkrijk België en het Europees Defensieagentschap, ondertekend in Brussel op 22 juni 2005' (*Parl.St. Vl.Parl. 2008-09, nr. 2107/1*);

- advies 40.808/2/V, op 19 juli 2006 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 8 mei 2008 'houdende instemming met het aanvullend protocol tussen het Koninkrijk België en het Europees Defensieagentschap, ondertekend te Brussel op 22 juni 2005' (*Parl.St. W.Parl. 2007-08, nr. 750/1*);

- advies 40.809/2/V, op 19 juli 2006 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 9 mei 2008 'houdende instemming met het Aanvullend Protocol tussen het Koninkrijk België en het Europees Defensieagentschap, ondertekend te Brussel op 22 juni 2005' (*Parl.St. Fr.Parl. 2007-08, nr. 530/1*);

2. Het advies van de inspecteur-generaal van Financiën is gegeven op 2 september 2009, dit wil zeggen meer dan zes jaar geleden.

De afdeling Wetgeving heeft reeds herhaaldelijk de gelegenheid gehad erop te wijzen dat de verplichting van de verordenende overheid om adviezen in te winnen vooral bedoeld is om ervoor te zorgen dat die overheid kennis heeft van de feitelijke en juridische gegevens die volgens het geraadpleegde orgaan of de geraadpleegde overheid in aanmerking moeten worden genomen op het ogenblik dat de overheid haar beslissing neemt. Tussen het inwinnen van het advies en het nemen van de beslissing mag dus in principe niet te veel tijd verstrijken. Een advies zou slechts als uitgangspunt kunnen dienen voor een beslissing die veel later genomen wordt als bewezen is dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarop het adviesorgaan zich gebaseerd heeft, niet in die mate gewijzigd zijn dat de raadpleging als niet langer ter zake dienend moet worden aangemerkt.

De steller van het voorontwerp dient na te gaan of in dit geval aan die voorwaarde is voldaan, maar dat lijkt niet het geval te zijn wat de budgettaire context betreft.³

3. Artikel 3 van het voorontwerp luidt als volgt:

“Deze wet heeft uitwerking met ingang van 10 november 2004”.

Artikel 17 van het besluit bepaalt zijnerzijds dat het besluit in werking treedt:

“(o)p de eerste dag van de tweede maand nadat tien lidstaten alsook de lidstaat waar het agentschap zijn zetel heeft het secretariaat-generaal van de Raad ervan in kennis hebben gesteld dat de voor de toepassing van dit besluit vereiste procedures in hun nationale rechtssystemen zijn voltooid, [...] voor de lidstaten die een dergelijke kennisgeving hebben gedaan. Onverminderd het nationale recht vindt dit besluit in deze lidstaten toepassing vanaf de datum van aanneming.

Voor elke andere lidstaat treedt dit besluit in werking op de eerste dag van de tweede maand na kennisgeving aan het secretariaat-generaal van de Raad dat de voor de toepassing ervan vereiste procedures in zijn nationaal rechtssysteem zijn voltooid”.

Uit de memorie van toelichting blijkt het volgende:

“De goedkeuringswet voorziet in de toepassing met terugwerkende kracht van het Besluit vanaf 10 november 2004, datum van aanneming. Deze toepassing met

- advies 46.468/4, *ibid.*

³ Zie advies 56.504/2/V, op 16 juli 2014 gegeven over een ontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het koninklijk besluit van 11 september 2014 ‘houdende een overgangsmaatregel met betrekking tot de procedure van de toekenning van de loonschalen AA4 et A4A aan het personeelslid van niveau A van het administratief en logistiek kader van de politiediensten’. Zie bijvoorbeeld ook advies 54.950/2, op 10 februari 2014 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 9 maart 2014 ‘tot aanwijzing van de categorieën van personen die bevoegd zijn om in real time de beelden te bekijken van de bewakingscamera’s die in niet-besloten plaatsen geïnstalleerd zijn, en tot bepaling van de voorwaarden waaraan deze personen moeten voldoen’, advies 51.173/4, op 25 april 2012 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 12 juni 2012 ‘houdende diverse wijzigingen betreffende de statuten van de federale wetenschappelijke instellingen’ en advies 50.253/3, op 27 september 2011 gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 26 november 2011 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 27 april 1981 houdende vaststelling van het bedrag der retributies verschuldigd voor bepaalde geneeskundige onderzoeken die door de Sociaal-Medische Rijksdienst worden uitgevoerd’.

terugwerkende kracht biedt aan het Agentschap en aan zijn personeel de mogelijkheid om van de voorrechten en immuniteiten te kunnen genieten vanaf de datum van aanneming van het Besluit. De retroactieve toepassing betekent niet dat het Zetelakkoord op het internationale vlak met terugwerkende kracht in werking zal treden. Het betrokken artikel voorziet enkel dat de bepalingen van het Besluit, na zijn inwerkingtreding op het internationale vlak, in België kunnen worden toegepast met terugwerkende kracht vanaf de datum van zijn ondertekening. De rechtvaardiging van het betrokken artikel in het wetsontwerp berust op het beginsel, opgenomen in de preambule van het Besluit in navolging van 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, volgens hetwelk de toegekende voorrechten en immuniteiten noodzakelijk zijn opdat het Agentschap zijn werkzaamheden zou kunnen aanvatten. Door de toepassing van de voorrechten en immuniteiten te laten terugwerken kunnen aldus de goede werking en de onafhankelijkheid van het Agentschap eveneens verzekerd worden in de periode tussen de ondertekening en de inwerkingtreding van het Besluit”.

Daarover heeft de afdeling Wetgeving in advies 57.137/1 van 17 maart 2015 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst, gedaan te Brussel op 10 september 2013, 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’⁴ het volgende opgemerkt:

“Het procedé waarbij terugwerkende kracht wordt verleend aan een verdrag verschilt van het procedé van de voorlopige toepassing ervan.

De terugwerkende kracht van de Overeenkomst en van de instemmingswet is *in casu* problematisch in zoverre de Overeenkomst bepalingen bevat met betrekking tot immuniteiten en voorrechten. De terugwerkende kracht zou de regelmatigheid van vervolgingen of procedures die reeds zouden zijn aangevat, kunnen aantasten en aldus de rechtszekerheid en inzonderheid de rechten van de betrokken derden in het gedrang kunnen brengen.⁵ Deze vaststelling laat bovendien de vraag onverlet of het verlenen van terugwerkende kracht aan de Overeenkomst steeds even doelmatig zal zijn, omdat niet om het even welke handeling voor regularisering vatbaar is.

Daarnaast moet ervoor worden gewaarschuwd dat met een voorlopige toepassing van de Overeenkomst vooruit wordt gelopen op de instemming door het federale Parlement en dat het Parlement voor de keuze wordt geplaatst om ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dit is een beperking van het recht van het Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen. Bovendien kunnen moeilijkheden ontstaan doordat de Overeenkomst in het interne recht geen uitwerking kan hebben vooraleer het Parlement zijn instemming heeft verleend, ook al bevestigt die instemming wat eerder tot stand is gekomen. Dat is enkel niet het geval zo er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voorhanden is.

⁴ *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1303/1, 12-16.

⁵ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Adv.RvS 54.747/VR van 27 januari 2014 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Dierenzorg, ondertekend te Brussel op 14 maart 2013’, *Parl.St.* Br.Parl. 2013-14, nr. A-509/1.

Bij gebrek aan een regeling in het Belgische recht voor de voorlopige toepassing van internationale verdragen, kan het hanteren van het instrument van voorlopige toepassing tot praktische en juridische moeilijkheden aanleiding geven.⁶ In elk geval verdient het aanbeveling de parlementaire instemmingsprocedure van de thans voorliggende Overeenkomst zo snel als mogelijk op te starten en te voltooien, en om in de toekomst te vermijden om een verbintenis tot voorlopige toepassing van een verdrag aan te gaan.

Daarenboven dienen, wat het om advies voorgelegde ontwerp van wet betreft, de voorrechten en immuniteiten die door middel van de gelijkstellingsbepalingen van artikel 1 van de Overeenkomst van toepassing worden verklaard, te worden uitgesloten van het toepassingsgebied van artikel 3 van het ontwerp van wet”.

In casu geldt dezelfde kritiek voor artikel 3 van het voorontwerp, aangezien in het besluit waarmee het voorontwerp van wet instemming wil verlenen voorrechten en immuniteiten vervat zijn voor het Agentschap (zie de artikelen 1 en 2), voor de leden van het Agentschap (zie inzonderheid artikel 7) en voor de bij het Agentschap gedetacheerde nationale deskundigen (zie artikel 13). Aan die bepalingen kan geen terugwerkende kracht worden verleend.

Artikel 3 van het voorontwerp van wet moet ofwel in die zin worden herzien, ofwel dient het te vervallen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁶ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: In het bijzonder zou dit het geval zijn voor de voorlopige toepassing van immuniteiten op basis van artikelen 1, § 1, en 6 van de thans voorliggende Overeenkomst. Zie bv. Cass. 12 maart 2001, Liga van de Arabische Staten, *Arr.Cass.* 2001, 395.