CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.870/4
du 29 février 2016

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'portant assentiment à l'accord de siège, avec échanges de lettres, entre le Royaume de Belgique et l'Organisation internationale de Police criminelle - INTERPOL (O.I.C.P. - INTERPOL), signé à Lyon le 14 octobre 2014 et à Bruxelles le 24 octobre 2014'

‡LW-BFDQOEFAE-FIIHAYX‡

Le 2 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté germanophone à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de siège, avec échanges de lettres, entre le Royaume de Belgique et l'Organisation internationale de Police criminelle - INTERPOL (O.I.C.P. - INTERPOL), signé à Lyon le 14 octobre 2014 et à Bruxelles le 24 octobre 2014'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 février 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.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 février 2016.

*

‡LW-BFDQOEFAE-FIIHAYX‡

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 DE SIÈGE

Dans l'avis 57.095/VR donné le 21 avril 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 30 octobre 2015 'houdende instemming met het zetelakkoord, met uitwisseling van brieven, tussen het Koninkrijk België en de Internationale Organisatie voor Criminele Politie - INTERPOL (O.I.C.P. - INTERPOL), ondertekend te Lyon op 14 oktober 2014 en te Brussel op 24 oktober 2014' [1], la section de législation, en chambres réunies, a formulé les observations suivantes :

(Traduction)

« EXAMEN DE L'ACCORD

Préambule

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

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé à de multiples reprises 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 [2]. Par souci de sécurité juridique, il eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule précitée [3].

---

[1] *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 393/1, pp. 21-26.

[2] *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Voir par exemple l'avis 54.747/VR donné le 27 janvier 2014 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 3 avril 2014 'portant assentiment à : l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Office international des Epizooties, signé à Bruxelles, le 14 mars 2013', observation 3 (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.- Cap., 2013-2014, n° A 509/1, p. 7) et l'avis 56.731/VR donné le 19 novembre 2014 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'zur Zustimmung zu dem Sitzabkommen zwischen dem Königreich Belgien und dem Internationalen Institut für Demokratie und Wahlhilfe, geschehen zu Brüssel am 15. Mai 2014', observation 2.

[3] *Note de bas de page 3 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-BFDQOEFAE-FIIHAYX‡

Article 23

5. L'article 23, paragraphe 2, de l'Accord prévoit que le Ministre des Finances du Gouvernement belge (lire : du Gouvernement fédéral) fixe les limites et les conditions d'application de cette disposition (droit pour certains fonctionnaires du Bureau de liaison, pendant la période de douze mois suivant leur première prise de fonctions, d'importer ou d'acquérir, en franchise des droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée, leurs meubles meublants et leur voiture automobile destinée à leur usage personnel).

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé par le passé qu'il ressort du principe de légalité en matière fiscale que le législateur doit fixer lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt du contribuable, tels que les catégories de contribuables, l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition et les exemptions ou modérations éventuelles et que, dès lors, une délégation de pouvoir au Gouvernement – *a fortiori* à un ministre – portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle [4]. Partant, la délégation accordée au ministre qui a les Finances dans ses attributions, n'est admissible que si elle concerne la fixation de règles pratiques pour l'application de la disposition conventionnelle précitée et elle ne l'est pas lorsqu'elle porte sur les éléments essentiels précités.

Article 34

6. L'article 34, deuxième alinéa, de l'Accord dispose :

'L'Accord entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date de la dernière notification avec effet à la date d'installation du bureau d'INTERPOL en Belgique au 1er janvier 2012, sauf pour ce qui concerne les articles 3 et 20.4'.

Dans la mesure où les articles 3 et 20, paragraphe 4, de l'Accord, relatifs aux immunités qui sont accordées, sont exclus de cette rétroactivité, il n'y a évidemment pas d'objections juridiques. En effet, les poursuites déjà engagées ou les autres actes de juridiction au sens de ces dispositions du traité, conservent leur validité.

Il en va cependant autrement des immunités qui ne sont pas inscrites dans les dispositions qui viennent d'être évoquées (à savoir les immunités visées aux articles 18, 19 et 21 de l'Accord). En effet, 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]. Pour ces motifs, toutes les immunités doivent être exclues du champ d'application de la rétroactivité conférée par l'article 34, deuxième alinéa, de l'Accord.

L'objectif poursuivi, à savoir que certaines immunités prévues par l'Accord puissent trouver à s'appliquer à partir de la date d'installation du Bureau de liaison, n'est d'ailleurs pas non plus réalisé par l'attribution d'un effet rétroactif à la loi d'assentiment. Conformément à l'arrêt de la Cour de Cassation du 12 mars 2001 dans l'affaire Ligue des États arabes [6], le juge belge ne peut en effet décliner sa juridiction

[4] *Note de bas de page 4 de l'avis cité :* Ainsi, par exemple, l'avis 56.731/VR, observation 3.

[5] *Note de bas de page 5 de l'avis cité :* Avis 56.731/VR, observation 4.3.

[6] *Note de bas de page 6 de l'avis cité :* Cass., 12 mars 2001, S.99.0103.F, *Ligue des États arabes.*

‡LW-BFDQOEFAE-FIIHAYX‡

en raison d'une immunité prévue par un traité que le Roi a conclu mais que les parlements compétents n'ont pas encore approuvé. Force est en outre de constater que tout comme l'attribution d'un effet rétroactif aux immunités ne permet pas toujours de régulariser certains actes, la rétroactivité ne permet pas non plus d'annuler des actes : à cet égard, on peut notamment songer à l'impossibilité d'annuler une arrestation ou une saisie de documents officiels avec effet rétroactif (voir, par exemple, l'article 18 a) et c), de l'Accord) [7].

Disposition finale

7. À la fin de la version en langue néerlandaise de l'Accord, après son article 34, il est mentionné que l'Accord est établi 'in tweevoud, in de Nederlandse, Engelse en Franse taal, zijnde de Franse en de Engelse teksten rechtsgeldig' [8].

Invité à préciser le statut de la version en langue néerlandaise de l'Accord, le délégué a répondu [traduction] :

'Conformément à l'article 33.1 de la Convention de Vienne sur le droit des Traités, l'accord de siège est certes authentifié en langue française, anglaise et néerlandaise mais il ne fait foi que dans les deux premières langues (langues de travail officielles d'Interpol). La version en langue néerlandaise n'est donc pas utilisée dans le cadre de l'interprétation du traité'.

Le texte néerlandais de la formule précitée doit être adapté ou interprété au regard de cette déclaration ».

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'Accord de siège.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. L'avant-projet de décret n'appelle pas d'obsevation.

2. Compte tenu de l'observation 7 ci-dessus, l'auteur de l'avant-projet veillera à déposer sur le bureau du Parlement, outre la traduction en allemand, une version authentique qui est également rédigée dans une des langues de travail de l'organisation internationale concernée [9].

Il en va de même des lettres des 14 et 29 janvier 2014 auxquelles l'avant-projet de décret entend porter assentiment et de leur traduction [10].

---

[7] *Note de bas de page 7 de l'avis cité :* Avis 56.731/VR, observation 4.4.

[8] *Note de bas de page 8 de l'avis cité :* Dans la version en langue française « en deux exemplaires, en langues française, anglaise et néerlandaise, les textes anglais et français faisant foi », et dans la version en langue anglaise « in duplicate, in the Englisch, French and Dutch languages, the French and English texts being equally authentic ».

[9] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 209, A.

[10] Voir l'avis 57.095/VR précité.

‡LW-BFDQOEFAE-FIIHAYX‡

Il va sans dire que l'ensemble sera publié au *Moniteur belge* avec le décret d'assentiment.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

‡LW-BFDQOEFAE-FIIHAYX‡