



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.024/4
du 21 mars 2016

advies 59.024/4
van 21 maart 2016

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord de
Siège entre le Royaume de
Belgique et l'Institut
international pour la
démocratie et l'assistance
électorale, fait à Bruxelles le
15 mai 2014'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Zetelakkoord tussen het
Koninkrijk België en het
Internationaal instituut voor
democratie en electorale
bijstand, gedaan te Brussel op
15 mei 2014'

Le 25 février 2016, 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 l'Accord de Siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, fait à Bruxelles le 15 mai 2014'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 mars 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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 21 mars 2016.

*

Op 25 februari 2016 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 Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal instituut voor democratie en electorale bijstand, gedaan te Brussel op 15 mei 2014'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 21 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Gregory DELANNAY, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 21 maart 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.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD

Dans l'avis 56.731/VR donné le 19 novembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 21 septembre 2015 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, fait à Bruxelles le 15 mai 2014'¹, les chambres réunies ont formulé les observations suivantes :

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET »

1. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, fait à Bruxelles le 15 mai 2014' (ci-après : l'Accord). Cet accord règle principalement les pouvoirs ainsi que les privilèges et immunités du bureau de liaison de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), qui est établi en Belgique, afin de favoriser les contacts et la collaboration avec les institutions européennes. L'Accord comporte en outre diverses dispositions relatives au statut du personnel de ce bureau de liaison.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD

2. 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 de la Communauté germanophone, le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Conseil d'État a déjà relevé à plusieurs reprises² que cette formule doit 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

¹ *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2014-2015, n° 73/1, pp. 7-9. Voir dans le même sens l'avis 57.094/3 donné le 8 avril 2015 sur un projet devenu le décret du 30 octobre 2015 'houdende instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Instituut voor Democratie en Electorale Bijstand, ondertekend te Brussel op 15 mei 2014' (*Doc. parl.*, Parl. Vl., 2014-2015, n° 394/1, pp. 19-23) et l'avis 58.371/4 donné le 18 novembre 2015 sur un projet devenu le décret du 3 mars 2016 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, signé à Bruxelles le 15 mai 2014' (*Doc. parl.*, Parl. wall. 2015-2016, n° 381/1, pp. 19-21). La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans l'avis 58.194/4 donné le 21 octobre 2015 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale, signé à Bruxelles le 15 mai 2014'.

² *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 52.275/VR/1/2 donné le 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 sur les objections du peuple irlandais par rapport au traité de Lisbonne, signé à Bruxelles le 13 juin 2012' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-2013, n° 1934/1, pp. 25-26, observation 3) et l'avis 53.600/VR donné le 8 août 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 23 septembre 2013 'portant assentiment à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, signé à Bruxelles le 26 juin 2012' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2012-2013, n° 189/1, pp. 8-12, observation 2).

Communauté française. Par souci de sécurité juridique, il est recommandé que sa mention expresse en soit faite dans la formule citée ³⁻⁴⁻⁵.

3. L'article 21.2 de l'Accord prévoit que le Ministre des Finances compétent détermine les conditions et procédures pour l'application de l'article 20.1.a) et de l'article 21 (exonération de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités des fonctionnaires du Bureau).

L'article 22.2 prévoit que le Ministre des Finances compétent fixe les limites et les conditions d'application de cet article (droit des fonctionnaires du Bureau, 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).

En ce qui concerne de telles délégations au ministre, la section de législation du Conseil d'État a déjà observé dans le passé qu'il découle 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 ou le tarif, 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 ⁶.

4.1. L'article 34, alinéa 2, de l'Accord est rédigé comme suit en langue néerlandaise : 'Het Akkoord treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving, met terugwerking tot de datum van ⁷ ondertekening, tenzij voor wat betreft de immuniteit van rechtsmacht voorzien in de artikels 3, 18.1 b), 19.1 en 20.2 a) van dit Akkoord'. L'Accord a été signé le 15 mai 2014.

Selon le texte en langue française de la même disposition : '[l']Accord 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 les articles 3,

³ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Voir l'avis 27.270/4 donné le 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 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) ainsi que l'avis 53.978/VR donné le 7 novembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 4 avril 2014 'portant assentiment à l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, signé à Ulaanbaatar le 30 avril 2013' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 38-39, observation 5).

⁴ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Ceci nécessite une modification de 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' (en particulier l'article 8, alinéa 3, et le commentaire correspondant) et des formules de signature arrêtées sur la base de celui-ci par la Conférence interministérielle Politique étrangère le 17 juin 1994.

⁵ *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, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

⁶ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 46.342/3 donné le 15 avril 2009 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 4 février 2010 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Comité international de Médecine militaire, signé à Bruxelles le 2 juin 2008' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2009, n° A-16/1, pp. 6-7).

⁷ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : « met terugwerking tot de datum van », traduction « avec effet rétroactif à la date du ».

18.1,b) et 19.1 et 20.2 a) de cet Accord'⁸. Tant dans la version en langue française que dans la version en langue anglaise, il est mentionné que l'Accord aura 'effet' 'à la date de signature'. Cette formulation est généralement utilisée pour conférer un effet rétroactif à un traité.

4.2. Dans la mesure où les articles 3, 18.1 b), 19.1 et 20.2 a), relatifs aux immunités accordées, sont exclus de cet effet rétroactif, cette méthode ne soulève pas d'objections du point de vue juridique. En effet, la validité des poursuites déjà engagées ou d'autres actes posés dans le cadre de la fonction juridictionnelle, visés par ces dispositions de l'accord, n'est donc pas affectée.

4.3. Il en va toutefois autrement des immunités qui ne sont pas prévues par les articles 3, 18.1 b), 19.1 et 20.2 a), de l'Accord. L'effet rétroactif pourrait en effet affecter la régularité des poursuites ou procédures qui auraient déjà été entamées et porter ainsi atteinte à la sécurité juridique et en particulier aux droits des tiers concernés⁹.

4.4. Au demeurant, en ce qui concerne les immunités qui ne sont pas visées par les articles 3, 18.1 b), 19.1 et 20.2 a), l'attribution d'un effet rétroactif à l'Accord ne répondrait pas non plus aux griefs de la section de législation du Conseil d'État formulés par rapport au procédé de l'application provisoire. L'effet rétroactif qui est conféré à l'accord ne permet pas en effet de régulariser certains actes ; ces actes ne peuvent pas non plus être annulés : à cet égard, on peut notamment songer à l'impossibilité d'annuler une arrestation ou une saisie de documents officiels avec effet rétroactif (par exemple, l'article 18.1 a) et c), de l'Accord)¹⁰ ».

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

En vertu de l'article 3 de l'avant-projet examiné, la loi est appelée à produire ses effets le 15 mai 2014.

Selon l'exposé des motifs,

« La loi d'assentiment prévoit une application rétroactive de l'Accord - à l'exception des dispositions traitant de l'immunité de juridiction - à partir du 15 mai 2014, date de la signature de l'Accord. L'application rétroactive doit permettre au Chef du Bureau d'IDEA et aux autres membres du personnel du Bureau de bénéficier des privilèges 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. Cet article trouve sa justification dans le principe repris au préambule de la Convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et par analogie avec le prescrit au préambule de la Convention de Vienne du 18 avril 1961, selon lequel les privilèges et immunités accordés sont nécessaires pour le bon fonctionnement

⁸ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Voir également la version en langue anglaise de la même disposition : « The Agreement shall enter into force on the first day of the second month following the date of exchange of the last notification, with effect from the date of signature, except as regards the immunity from jurisdiction and execution granted in accordance with articles 3, 18.1 b), 19.1 and 20.2 a) of this Agreement ».

⁹ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Voir 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 Épizooties, signé à Bruxelles le 14 mars 2013' (Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-509/1, observation 4).

¹⁰ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Voir l'avis 54.747/VR.

du Bureau d'IDEA en Belgique. En laissant rétroagir l'application des privilèges, le bon fonctionnement et l'indépendance du Bureau d'IDEA peuvent être assurés aussi pendant la période entre la signature et l'entrée en vigueur de l'Accord ».

Comme mentionné dans l'observation 4.1. de l'avis 56.731/VR reproduite ci-dessus, l'article 34, alinéa 2, de l'Accord dispose :

« L'Accord 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 les articles 3, 18.1 b) et 19.1 et 20.2 a) de cet Accord ».

L'intention de l'auteur de l'avant-projet est ainsi de faire en sorte que la loi d'assentiment produise ses effets à la date à laquelle les dispositions de l'Accord – à l'exception des articles 3, 18.1 b) et 19.1 et 20.2 a) – sont appelées à prendre effet en vertu de l'article 34, alinéa 2.

Toutefois, attribuer un effet rétroactif à la norme d'assentiment d'un accord n'a pas pour conséquence de faire rétroagir l'acte auquel il est porté assentiment, l'éventuelle portée rétroactive d'un traité ne dépendant pas des stipulations de la loi d'assentiment mais de celles du traité lui-même ¹¹. En l'occurrence, cette portée résulte de l'article 34, alinéa 2, de l'Accord.

Par ailleurs, l'article 3 de l'avant-projet de loi, en ce qu'il vise à conférer un caractère rétroactif aux dispositions de l'Accord conformément à ce qu'énonce son article 34, alinéa 2, soulève les mêmes difficultés que celles évoquées dans les observations 4.1, 4.3 et 4.4 de l'avis 56.731/VR reproduites ci-dessus ¹².

En conséquence, l'article 3 sera omis.

*

¹¹ Voir l'avis 37.703/3 donné le 19 octobre 2004 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 10 mars 2005 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le « International Plant Genetic Resources Institute », fait à Bruxelles le 15 octobre 2003' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-85/1, p. 7).

¹² Voir dans le même sens l'avis 57.094/3 donné le 8 avril 2015 sur un avant-projet de décret flamand 'houdende instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Instituut voor Democratie en Electorale Bijstand, ondertekend te Brussel op 15 mei 2014', dans lequel la section de législation du Conseil d'État, après avoir reproduit l'avis 56.731/VR, observe : « Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 3 van het voorontwerp van decreet » (*Doc. parl.*, Vl. P., 2014-2015, n° 394/1).

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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET AKKOORD

In advies 56.731/VR, op 19 november 2014 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 21 september 2015 'houdende instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal instituut voor democratie en electorale bijstand, gedaan te Brussel op 15 mei 2014, hebben de verenigde kamers de volgende opmerkingen geformuleerd:¹

“PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, fait à Bruxelles le 15 mai 2014' (ci-après : l'Accord). Cet accord règle principalement les pouvoirs ainsi que les privilèges et immunités du bureau de liaison de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), qui est établi en Belgique, afin de favoriser les contacts et la collaboration avec les institutions européennes. L'Accord comporte en outre diverses dispositions relatives au statut du personnel de ce bureau de liaison.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD

2. 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 de la Communauté germanophone, le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹ *Parl.St.* D.Parl. 2014-15, nr. 73/1, 7-9. Zie in dezelfde zin advies 57.094/3, op 8 april 2015 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 30 oktober 2015 'houdende instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Instituut voor Democratie en Electorale Bijstand, ondertekend te Brussel op 15 mei 2014' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2014-15, nr. 394/1, 19-23) en advies 58.371/4, op 18 november 2015 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 3 maart 2016 'houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Instituut voor Democratie en Electorale Bijstand, ondertekend te Brussel op 15 mei 2014' (*Parl.St.* W.Parl. 2015-16, nr. 381/1, 19-21). De afdeling Wetgeving heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in advies 58.194/4, op 21 oktober 2015 gegeven over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale, signé à Bruxelles le 15 mai 2014'.

Le Conseil d'État a déjà relevé à plusieurs reprises² que cette formule doit 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 citée³⁻⁴⁻⁵.

3. L'article 21.2 de l'Accord prévoit que le Ministre des Finances compétent détermine les conditions et procédures pour l'application de l'article 20.1.a) et de l'article 21 (exonération de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités des fonctionnaires du Bureau).

L'article 22.2 prévoit que le Ministre des Finances compétent fixe les limites et les conditions d'application de cet article (droit des fonctionnaires du Bureau, 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).

En ce qui concerne de telles délégations au ministre, la section de législation du Conseil d'État a déjà observé dans le passé qu'il découle 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 ou le tarif, 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, inconstitutionnelle⁶.

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Voir notamment l'avis 52.275/VR/1/2 donné le 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 sur les objections du peuple irlandais par rapport au traité de Lisbonne, signé à Bruxelles le 13 juin 2012' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-2013, n° 1934/1, pp. 25-26, observation 3) et l'avis 53.600/VR donné le 8 août 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 23 septembre 2013 'portant assentiment à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, signé à Bruxelles le 26 juin 2012' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2012-2013, n° 189/1, pp. 8-12, observation 2).

³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Voir l'avis 27.270/4 donné le 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 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) ainsi que l'avis 53.978/VR donné le 7 novembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 4 avril 2014 'portant assentiment à l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, signé à Ulaanbaatar le 30 avril 2013' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 38-39, observation 5).

⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Ceci nécessite une modification de 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' (en particulier l'article 8, alinéa 3, et le commentaire correspondant) et des formules de signature arrêtées sur la base de celui-ci par la Conférence interministérielle Politique étrangère le 17 juin 1994.

⁵ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: 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, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

⁶ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Voir notamment l'avis 46.342/3 donné le 15 avril 2009 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 4 février 2010 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Comité international de Médecine militaire, signé à Bruxelles le 2 juin 2008' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2009, n° A-16/1, pp. 6-7).

4.1. L'article 34, alinéa 2, de l'Accord est rédigé comme suit en langue néerlandaise : 'Het Akkoord treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving, met terugwerking tot de datum van ⁷ ondertekening, tenzij voor wat betreft de immuniteit van rechtsmacht voorzien in de artikels 3, 18.1 b), 19.1 en 20.2 a) van dit Akkoord'. L'Accord a été signé le 15 mai 2014.

Selon le texte en langue française de la même disposition : '[l']Accord 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 les articles 3, 18.1,b) et 19.1 et 20.2 a) de cet Accord' ⁸. Tant dans la version en langue française que dans la version en langue anglaise, il est mentionné que l'Accord aura 'effet' 'à la date de signature'. Cette formulation est généralement utilisée pour conférer un effet rétroactif à un traité.

4.2. Dans la mesure où les articles 3, 18.1 b), 19.1 et 20.2 a), relatifs aux immunités accordées, sont exclus de cet effet rétroactif, cette méthode ne soulève pas d'objections du point de vue juridique. En effet, la validité des poursuites déjà engagées ou d'autres actes posés dans le cadre de la fonction juridictionnelle, visés par ces dispositions de l'accord, n'est donc pas affectée.

4.3. Il en va toutefois autrement des immunités qui ne sont pas prévues par les articles 3, 18.1 b), 19.1 et 20.2 a), de l'Accord. L'effet rétroactif pourrait en effet affecter la régularité des poursuites ou procédures qui auraient déjà été entamées et porter ainsi atteinte à la sécurité juridique et en particulier aux droits des tiers concernés ⁹.

4.4. Au demeurant, en ce qui concerne les immunités qui ne sont pas visées par les articles 3, 18.1 b), 19.1 et 20.2 a), l'attribution d'un effet rétroactif à l'Accord ne répondrait pas non plus aux griefs de la section de législation du Conseil d'État formulés par rapport au procédé de l'application provisoire. L'effet rétroactif qui est conféré à l'accord ne permet pas en effet de régulariser certains actes ; ces actes ne peuvent pas non plus être annulés : à cet égard, on peut notamment songer à l'impossibilité d'annuler une arrestation ou une saisie de documents officiels avec effet rétroactif (par exemple, l'article 18.1 a) et c), de l'Accord) ¹⁰.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Krachtens artikel 3 van het voorliggende voorontwerp van wet moet de wet op 15 mei 2014 uitwerking hebben.

⁷ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: 'met terugwerking tot de datum van', traduction 'avec effet rétroactif à la date du'.

⁸ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Voir également la version en langue anglaise de la même disposition : 'The Agreement shall enter into force on the first day of the second month following the date of exchange of the last notification, with effect from the date of signature, except as regards the immunity from jurisdiction and execution granted in accordance with articles 3, 18.1 b), 19.1 and 20.2 a) of this Agreement'.

⁹ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Voir 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 Épizooties, signé à Bruxelles le 14 mars 2013' (Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-509/1, observation 4).

¹⁰ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Voir l'avis 54.747/VR.

In de memorie van toelichting staat het volgende te lezen:

“De goedkeuringswet voorziet in de toepassing met terugwerkende kracht van het Akkoord - met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op de immuniteit van rechtsmacht - vanaf 15 mei 2014, datum van ondertekening. Deze toepassing met terugwerkende kracht biedt aan het Hoofd van het Bureau van IDEA en aan de andere leden van het Bureau, de mogelijkheid om van de voorrechten 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. De rechtvaardiging van dit artikel 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, volgens hetwelk de toegekende voorrechten noodzakelijk zijn voor de goede werking van het Bureau van IDEA in België. Door de toepassing van de voorrechten en immuniteiten te laten terugwerken kunnen aldus de goede werking en de onafhankelijkheid van het Bureau van IDEA eveneens verzekerd worden in de periode tussen de ondertekening en de inwerkingtreding van het Akkoord”.

Zoals vermeld in opmerking 4.1. van advies 56.731/VR dat hierboven is weergegeven, luidt artikel 34, tweede alinea, van het Akkoord als volgt:

“Het Akkoord treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving, met terugwerking tot de datum van ondertekening, tenzij voor wat betreft de immuniteit van rechtsmacht voorzien in de artikels 3, 18.1 b), 19.1 en 20.2 a) van dit Akkoord”.

De steller van het voorontwerp streeft er aldus naar dat de instemmingswet uitwerking heeft op de datum waarop de bepalingen van het Akkoord, met uitzondering van de artikelen 3, 18.1, b), 19.1 en 20.2, a), krachtens artikel 34, tweede alinea, uitwerking hebben.

Door terugwerkende kracht te verlenen aan de akte waarbij instemming wordt verleend aan een akkoord, wordt echter geen terugwerkende kracht verleend aan de akte waarmee wordt ingestemd. De eventuele terugwerking van een verdrag hangt immers niet af van de bepalingen van de instemmingswet, maar van de bepalingen van het verdrag zelf.¹¹ In dit geval vloeit de terugwerkende kracht voort uit artikel 34, tweede alinea, van het Akkoord.

Voorts geeft artikel 3 van het voorontwerp van wet aanleiding tot dezelfde moeilijkheden als die welke zijn vermeld in de opmerkingen 4.1, 4.3 en 4.4 van advies 56.731/VR die hierboven zijn overgenomen, aangezien het, overeenkomstig met artikel 34, tweede alinea, van het Akkoord, aan de bepalingen van het Akkoord terugwerkende kracht beoogt te verlenen.¹²

¹¹ Zie advies 37.703/3, op 19 oktober 2004 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 10 maart 2005 ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het “International Plant Genetic Resources Institute”, gedaan te Brussel op 15 oktober 2003’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-85/1, 7).

¹² Zie in dezelfde zin advies 57.094/3, op 8 april 2015 gegeven over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse overheid ‘houdende instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Instituut voor Democratie en Electorale Bijstand, ondertekend te Brussel op 15 mei 2014’, waarin de afdeling Wetgeving van

Artikel 3 moet dus worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Gregory DELANNAY

Pierre LIÉNARDY