CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.309/4
du 17 mai 2016

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Institut européen de la Forêt sur les privilèges et immunités du Bureau de liaison de l'Institut européen de la Forêt, signé à Bruxelles le 9 octobre 2013'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.309/4
van 17 mei 2016

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest 'houdende 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 de Bosbouw, ondertekend te Brussel op 9 oktober 2013'

‡LW-ABGQPBBAE-FJDAJUQ‡

Le 20 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, des Relations extérieures et de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Institut européen de la Forêt sur les privilèges et immunités du Bureau de liaison de l'Institut européen de la Forêt, signé à Bruxelles le 9 octobre 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 mai 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mai 2016.

*

Op 20 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Financiën, Begroting, Externe Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende 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 de Bosbouw, ondertekend te Brussel op 9 oktober 2013'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 17 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 mei 2016.

*

‡LW-ABGQPBBAE-FJDAJUQ‡

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 3 de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale,' entré en vigueur le 10 juin 2014, dispose comme suit :

> « Art. 3. Chaque ministre et secrétaire d'État intègre la dimension de genre dans toutes les politiques, mesures et actions relevant de ses compétences. À cet effet :
>
> 1° il ou elle veille à la mise en œuvre des objectifs stratégiques fixés à l'article 2, paragraphe 1er, et de l'intégration de la dimension du genre dans tous les nouveaux plans de gestion, dans tous les nouveaux contrats de gestion ainsi que dans tout autre instrument de planification stratégique des services publics bruxellois et des organismes d'intérêt public bruxellois qui relèvent de sa compétence. À cette fin, il ou elle approuve les indicateurs de genre pertinents permettant de mesurer le processus d'intégration de la dimension de genre et la réalisation des objectifs stratégiques ;
>
> 2° pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, il ou elle établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.
>
> Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut régler le modèle de rapport d'évaluation de l'impact, dit 'test gender',
>
> 3° il ou elle veille, dans le cadre des procédures de passation des marchés publics et d'octroi de subsides, à la prise en compte de l'égalité des femmes et des hommes et à l'intégration de la dimension de genre ».

Le 24 avril 2014, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté un arrêté 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', lequel est entré en vigueur le 10 juin 2014.

L'article 13 de cet arrêté dispose comme suit :

> « Art. 13. § 1er. Le rapport d'évaluation de l'impact sur les femmes et les hommes, appelé 'test genre', tel que défini à l'article 3, § 2 de l'ordonnance, est annexé au présent arrêté. Le 'test genre' est complété par les personnes qui rédigent une nouvelle réglementation. Cette personne peut être un collaborateur de cabinet ou un fonctionnaire de l'administration concernée.
>
> § 2. Le 'test genre' doit être complété avant la première mise à l'ordre du jour au Conseil des Ministres.
>
> § 3. Le résultat du test doit être considéré comme une évaluation indicative du projet.

‡LW-ABGQPBBAE-FJDAJUQ‡

§ 4. Le Ministre compétent veille à ce que le 'test genre' soit complété.

§ 5. En l'absence de 'test genre', un projet de réglementation ne peut être considéré comme complet et ne peut donc faire l'objet d'une discussion au Conseil des Ministres ».

En l'espèce, le dossier transmis au Conseil d'État ne contient aucun élément établissant que le « test genre » a été réalisé à propos du texte en projet, que ce soit avant ou après la délibération du Gouvernement relative à celui-ci, qui s'est tenue le 15 avril 2016.

Certes, au point C de son annexe qui fixe le modèle du « test genre », l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 précité exempte notamment du « test genre » « la réglementation d'approbation d'accords et de traités internationaux ». Toutefois, il n'en demeure pas moins que, même dans un cas d'exemption, le « test genre » doit être complété à tout le moins jusqu'à son point C.

Il appartient à l'auteur du projet de veiller à l'accomplissement de la formalité prescrite.

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 s'est exprimée comme suit [1] :

(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

[1] *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 121/1, pp. 25-29. Voir également l'avis 58.627/4 donné le 5 janvier 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 21 avril 2016 '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' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 258/1, pp. 7-12) et l'avis 58.867/4 donné le 29 février 2016 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Institut européen des Forêts concernant les privilèges et immunités du Bureau de Liaison de l'Institut européen des Forêts, signé à Bruxelles le 9 octobre 2013' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2015-2016, n° 109/1, pp. 7-9).
La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 58.655/4 donné le 5 janvier 2016 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne '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' et dans l'avis 59.012 donné le 21 mars 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord 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, fait à Bruxelles le 9 octobre 2013'.

‡LW-ABGQPBBAE-FJDAJUQ‡

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 [2] 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 [3-4].

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.

---

[2] *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).

[3] *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 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).

[4] *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-ABGQPBBAE-FJDAJUQ‡

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 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) [5].

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 [6].

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 [7]. 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 ».

Ces observations valent, *mutatis mutandis*, pour le texte à l'examen.

[5] *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).

[6] *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.

[7] *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : 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.

‡LW-ABGQPBBAE-FJDAJUQ‡

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Dans l'intitulé et à l'article 2, dans la version française, il y a lieu d'écrire « du Bureau de liaison » et non « dur Bureau de liaison ».

*

‡LW-ABGQPBBAE-FJDAJUQ‡

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In artikel 3 van de ordonnantie van 29 maart 2012 'houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', dat in werking getreden is op 10 juni 2014, wordt het volgende bepaald:

> "Art. 3. Elke minister en staatssecretaris integreert de genderdimensie in alle beleidslijnen, maatregelen en acties die onder zijn bevoegdheden vallen.
>
> Daartoe :
>
> 1° waakt hij of zij over de tenuitvoerlegging van de in artikel 2, § 1, bepaalde strategische doelstellingen en van de integratie van de genderdimensie in alle nieuwe beheersplannen, in alle nieuwe beheerscontracten en in elk ander instrument voor strategische planning van de Brusselse overheidsdiensten en de Brusselse instellingen van openbaar nut die onder zijn bevoegdheid vallen. Daartoe keurt hij of zij de relevante genderindicatoren goed die het mogelijk maken om het proces van de integratie van de genderdimensie en de realisatie van de strategische doelstellingen te meten ;
>
> 2° stelt hij of zij voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag op van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen.
>
> De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan het model-evaluatieverslag van de impact, "gendertest" genaamd regelen ;
>
> 3° waakt hij of zij, in het kader van de procedures voor de toekenning van overheidsopdrachten en de toekenning van subsidies, over het in aanmerking nemen van de gelijkheid van vrouwen en mannen en de integratie van de genderdimensie".

Op 24 april 2014 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een besluit 'houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', vastgesteld dat op 10 juni 2014 in werking getreden is.

Artikel 13 van dit besluit luidt als volgt:

> "Art. 13. § 1. Het evaluatierapport over de impact op vrouwen en mannen, de 'gendertest', zoals bepaald in artikel 3 § 2 van de ordonnantie wordt in bijlage van dit besluit gevoegd. De 'gendertest' wordt ingevuld door de personen die de nieuwe reglementering opstellen. Die persoon kan een kabinetsmedewerker zijn of een ambtenaar van het betrokken bestuur.
>
> § 2. De 'gendertest' wordt ingevuld voor de eerste toevoeging aan de agenda in de Ministerraad.

‡LW-ABGQPBBAE-FJDAJUQ‡

§ 3. Het resultaat van de test dient beschouwd te worden als een indicatieve meting van het project.

§ 4. De bevoegde Minister zorgt ervoor dat de 'gendertest' ingevuld wordt.

§ 5. Bij gebrek aan een 'gendertest' kan een ontwerp van reglementering niet als volledig worden beschouwd en kan dus geen voorwerp uitmaken van een beraadslaging binnen de Ministerraad."

In casu bevat het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden geen enkel element waaruit blijkt dat de "gendertest" uitgevoerd is met betrekking tot de ontworpen regeling, noch vóór noch na de beraadslaging hierover binnen de regering, die op 15 april 2016 heeft plaatsgehad.

Weliswaar wordt in punt C van de bijlage bij het voornoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014, waarin het model van de "gendertest" wordt vastgesteld, onder andere "[d]e wettelijke bepaling ter goedkeuring van akkoorden en internationale verdragen" vrijgesteld van de "gendertest". Niettemin moet de "gendertest" zelfs in het geval van een vrijstelling op zijn minst tot het punt C ervan worden ingevuld.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat het voorgeschreven vormvereiste wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

Op 15 april 2014 heeft de afdeling Wetgeving in verenigde kamers het volgende advies 55.572/VR gegeven over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest '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'[1]:

"STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het (zetel)akkoord tussen het Koninkrijk België en het Europees Instituut

[1] *Parl.St.* Vl.Parl. 2014-15, nr. 121/1, 25-29. Zie eveneens advies 58.627/4, op 5 januari 2016 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van de Franse Gemeenschap van 21 april 2016 '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' (*Parl.St.* Parl. Fr. Gem. 2015-16, nr. 258/1, 7-12) en advies 58.867/4, op 29 februari 2016 gegeven over een voorontwerp van decreet "zur Zustimmerung zu dem Abkommen zwischen dem Königreich Belgien und dem Europäischen Forstinstitut über die Vorrechte und Immunitäten des Verbindungsbüros des Europäischen Forstinstitits, geschehen zu Brüssel om 9. Oktober 2013" (*Parl.St.* Duitst.Parl. 2015-16, nr. 109/1, 7-9).
De afdeling Wetgeving heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in advies 58.655/4, op 5 januari 2016 gegeven over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest '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' en in advies 59.012, op 21 maart 2016 gegeven over een voorontwerp van wet 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Institut européen de la forêt concernant les minilèges et immunités du Bureau de Liaison de l'Institut européen de les forêt, fait à Bruxelles le 9 octobre 2013'.

‡LW-ABGQPBBAE-FJDAJUQ‡

voor Bosbouw 'betreffende de voorrechten en immuniteiten van het Verbindingsbureau van het Europees Instituut voor Bosbouw', ondertekend te Brussel op 9 oktober 2013 (hierna: het Akkoord). In dat Akkoord worden in hoofdzaak de bevoegdheden en de voorrechten en de immuniteiten geregeld van het Verbindingsbureau van het Europees Instituut voor Bosbouw, dat in België is gevestigd om de contacten met de Europese instellingen te bevorderen. Tevens bevat het Akkoord diverse bepalingen betreffende het statuut van het personeel van dat Verbindingsbureau.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET AKKOORD

3.In de aanhef van het Akkoord wordt vermeld dat het Koninkrijk België wordt vertegenwoordigd door de federale Regering, de Vlaamse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, de Waalse Regering en de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De Raad van State heeft al bij herhaling opgemerkt[2] dat de aangehaalde bewoordingen zo moeten worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule wordt vermeld.[3-4]

3.1. Overeenkomstig artikel 33, tweede alinea, van het Akkoord zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd, treedt het 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 artikels 3, 18.1b), 20.1b en 21.1b)". Het Akkoord werd ondertekend op 9 oktober 2013.

In de memorie van toelichting wordt deze bepaling als volgt nader toegelicht: "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)."

Zowel in de Franse ("avec effet à la date de la signature, sauf pour ce qui concerne ..." als in de Engelse ("with effect to the date of the signature of this agreement, except as regards …") taalversie van het Akkoord wordt er gewag van gemaakt dat het Akkoord "uitwerking" zal hebben "vanaf de datum van ondertekening". Deze formulering wordt doorgaans gehanteerd voor het verlenen van terugwerkende kracht.

---

[2] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies :* Zo ook in adv.RvS 52.275/VR/1/2 van 27 november 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 31 mei 2013 'tot instemming met het protocol over de bezwaren van het Ierse volk ten aanzien van het verdrag van Lissabon, ondertekend in Brussel op 13 juni 2012' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1934/1, 25-26, opmerking 3).

[3] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies :* Zie reeds adv.RvS 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 18 juni 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', *Parl.St.* Verg.Fr.Gem.Comm. 1997-98, nr. 63/1, evenals adv.RvS 53.978/VR van 7 november 2013 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest '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' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 38-39, opmerking 5).

[4] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies :* De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant behoort niet uitdrukkelijk te worden vermeld, aangezien ze slechts beperkte bevoegdheden heeft op internationaal gebied en ze met name niet bevoegd is om verdragen te sluiten (zie artikel 135 van de Grondwet, artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen').

‡LW-ABGQPBBAE-FJDAJUQ‡

3.2. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat een verdrag met de nodige zorgvuldigheid en nauwkeurigheid moet worden geredigeerd, op een wijze die duidelijk de bedoeling van de stellers ervan weergeeft. Dit houdt ook in dat de verschillende taalversies van een verdrag met elkaar moeten overeenstemmen.

3.3. Het procedé waarbij terugwerkende kracht wordt verleend aan een verdrag, verschilt van het procedé van de voorlopige toepassing ervan. Het verlenen van terugwerkende kracht aan het verdrag zou ook geen oplossing bieden voor de kritische opmerkingen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in vergelijking met het procedé van de voorlopige toepassing, voor wat betreft de immuniteiten die niet vervat zijn in de artikelen 18.1 b), 20.1 b) en 21.1 b). Het verlenen van terugwerkende kracht zou het probleem van het ontbreken van de tijdige, voorafgaande parlementaire goedkeuring van het verdrag daarentegen nog acuter maken. De terugwerkende kracht die aan het verdrag wordt verleend, maakt het immers niet mogelijk om bepaalde handelingen te regulariseren; evenmin kunnen die handelingen ongedaan worden gemaakt: daarbij kan onder meer worden gedacht aan de onmogelijkheid om een aanhouding of een inbeslagname van officiële documenten met terugwerkende kracht ongedaan te maken (bijvoorbeeld artikel 18.1 a) en c), van het Akkoord).[5]

3.4. Daarnaast moet ervoor worden gewaarschuwd dat met een voorlopige toepassing van het Akkoord vooruit wordt gelopen op de instemming door het Vlaams 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 het Akkoord in een delicate positie te plaatsen. Dat is een beperking op het recht van het Vlaams Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen. Bovendien is het zo dat, ook al zou de instemming van het Vlaams Parlement tot gevolg hebben dat hetgeen eerder tot stand is gekomen wordt bevestigd, het Akkoord in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden. 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.[6]

4. 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.[7] In elk geval verdient het aanbeveling de parlementaire instemmingsprocedure van het thans voorliggende Akkoord zo snel mogelijk op te starten en te voltooien, en om in de toekomst te vermijden een verbintenis tot voorlopige toepassing van een verdrag aan te gaan ".

Die opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor de thans voorliggende tekst.

---

[5] *Voetnoot 5 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.Hfst.Parl. 2013-14, nr. A-509/1.

[6] *Voetnoot 6 van het geciteerde advies :* Zie adv.RvS. 55.573/VR/1/4 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest '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', dat gelijktijdig met voorliggend ontwerp voor advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State is voorgelegd.

[7] *Voetnoot 7 van het geciteerde advies :* In het bijzonder zou dit bijvoorbeeld het geval zijn voor de voorlopige toepassing van sommige immuniteiten: Cass. 12 maart 2001, Liga van Arabische Staten, *Arr. Cass*. 2001, 395.

‡LW-ABGQPBBAE-FJDAJUQ‡

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

In het opschrift en in artikel 2 schrijve men in de Franse tekst "du Bureau de liaison" en niet "dur Bureau de liaison".

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre VANDERNOOT

‡LW-ABGQPBBAE-FJDAJUQ‡