CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.644/4
du 30 avril 2019

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, fait à Bruxelles le 29 juin 2012 et à Genève le 9 juillet 2012'

‡LW-ADFTJDCDA-GFGEEQW‡

Le 12 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, fait à Bruxelles le 29 juin 2012 et à Genève le 9 juillet 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 30 avril 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 avril 2019.

*

‡LW-ADFTJDCDA-GFGEEQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

Le dossier soumis au Conseil d'État ne contient pas de traduction française de l'accord de siège entre le Royaume de Belgique et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, fait à Bruxelles le 29 juin 2012 et à Genève le 9 juillet 2012.

À la demande de l'auditeur-rapporteur, une telle traduction a été déposée. L'auteur de l'avant-projet veillera à joindre cette traduction au projet qui sera déposé au Parlement [1].

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET D'ASSENTIMENT

1. À l'article 1er, l'intitulé exact de l'accord de siège sera mentionné.

2.1. L'article 2 de l'avant-projet confère une portée rétroactive au décret d'assentiment en prévoyant qu'il produit ses effets le 9 juillet 2012.

L'exposé des motifs ne justifie pas ce caractère rétroactif.

Interrogée quant à cette rétroactivité, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

> « 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 des sites de l'Agence en Belgique. En laissant rétroagir l'application des privilèges et immunités, le bon fonctionnement et l'indépendance des sites de l'Agence peuvent être assurés également pendant la période comprise entre la signature et l'entrée en vigueur de l'Accord additionnel ».

‡ S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

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

‡LW-ADFTJDCDA-GFGEEQW‡

En ce qui concerne les dispositions de l'accord lui-même, la déléguée a répondu qu'elles ont également une portée rétroactive.

2.2. Il ne ressort pas clairement de cette réponse si l'auteur de l'avant-projet entend conférer une portée rétroactive aux dispositions de l'accord de siège, ce qu'il ne pourrait valablement prévoir. En effet, outre que l'attribution d'un caractère rétroactif à une norme d'assentiment n'a pas pour conséquence de faire rétroagir l'acte auquel il est porté assentiment [2], un tel dispositif méconnaitrait l'article 27, alinéa 2, de l'accord qui fixe l'entrée en vigueur de celui-ci au « premier jour du deuxième mois qui suit la date d'échange de la dernière notification ».

2.3. Par l'article 2 de l'avant-projet, l'intention est, en réalité, de rendre unilatéralement applicables certains privilèges et immunités à la date du 9 juillet 2012.

À cet égard, selon la Cour constitutionnelle,

> « La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli.
>
> La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous » [3].

À la lecture des explications apportées dans la réponse de la déléguée, la section de législation n'aperçoit pas les circonstances exceptionnelles ou les motifs impérieux d'intérêt général qui permettent de justifier cette rétroactivité.

Dans la mesure où la rétroactivité envisagée risquerait d'affecter la régularité des poursuites et procédures déjà engagées et, par conséquent, de porter atteinte à la sécurité juridique, notamment aux droits des tiers concernés, elle ne peut être admise [4-5].

---

[2] Voir l'avis n° 37.703/3 donné le 19 octobre 2004 donné 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, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/37703.pdf.

[3] Voir notamment : C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13 ; 17 janvier 2013, n° 3/2013, B.4 ; 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1.

[4] Voir en ce sens l'avis n° 26.650/2/V donné le 3 juillet 1997 sur un avant-projet devenu la loi du 5 juin 1998 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Agence de Coopération culturelle et technique, fait à Bruxelles le 16 novembre 1995', *Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 830/1, pp. 16 à 18, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/26650.pdf, encore cité dans l'avis n° 56.887/4 donné le 7 janvier 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 19 janvier 2016 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume

‡LW-ADFTJDCDA-GFGEEQW‡

2. En conséquence, l'article 2 de l'avant-projet de loi doit être omis.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

de Belgique et l'organisation de la Conférence Islamique, fait à Bruxelles le 4 février 2011', *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1435, pp. 11 à 13, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56887.pdf.

[5] Voir, sur un autre avant-projet relatif au même accord, notamment l'avis n° 59.004/4 donné le 21 mars 2016 sur un avant-projet, devenu projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, fait à Bruxelles le 29 juin 2012 et à Genève le 9 juillet 2012', *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 2120/1, pp. 8 à 12, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59004.pdf.

‡LW-ADFTJDCDA-GFGEEQW‡