



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.645/4
du 30 avril 2019

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘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.P.C.), fait à Lyon le 14 octobre 2014 et à Bruxelles, le 24 octobre 2014’

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 de la Communauté française '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.P.C.), fait à Lyon le 14 octobre 2014 et à Bruxelles, le 24 octobre 2014'.

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 rédigé par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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

*

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

1. Dans l'avis n° 57.095/VR donné le 27 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)

« 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

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

¹ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 393/1, pp. 21 à 26, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57095.pdf>. Voir, dans le même sens, les avis n° 58.870/4 donné le 29 février 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 30 mai 2016 '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', *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2015-2016, n° 118/1, pp. 7 à 9, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58870.pdf> ; n° 59.310/4 donné le 10 mai 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 décembre 2016 'portant assentiment à l'Accord de siège, avec échange de lettres, entre le Royaume de Belgique et l'Organisation internationale de Police criminelle, fait à Lyon le 14 octobre 2014 et à Bruxelles le 24 octobre 2014', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-346/1, pp. 6 à 10, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59310.pdf> ; n° 59.583/4 donné le 28 juin 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de siège avec échange de lettres entre le Royaume de Belgique et l'Organisation Internationale de Police Criminelle – INTERPOL (O.I.P.C.), fait à Lyon le 14 octobre 2014 et à Bruxelles le 24 octobre 2014', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 2997/1, pp. 12 à 17, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59583.pdf> ; n° 64.824/4 donné le 8 janvier 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord de siège avec échange de lettres entre le Royaume de Belgique et l'Organisation Internationale de Police Criminelle – INTERPOL (O.I.P.C.), fait à Lyon le 14 octobre 2014 et à Bruxelles le 24 octobre 2014', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1278/1, pp. 46 à 48, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64824.pdf>.

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.

[...]

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 d'échange de la dernière notification avec effet à la date d'installation du bureau d'INTERPOL en Belgique au 1^{er} 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 ⁴. 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 ⁵, le juge belge ne peut en effet décliner sa juridiction 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

² *Note de bas de page n° 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 n° 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, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’).

⁴ *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Avis 56.731/VR, observation 4.3.

⁵ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Cass., 12 mars 2001, S.99.0103.F, *Ligue des États arabes*.

saisie de documents officiels avec effet rétroactif (voir, par exemple, l'article 18 a) et c), de l'Accord)⁶.

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'⁷.

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.

2. L'article 23 de l'Accord de siège appelle l'observation suivante.

Dans l'avis n° 58.674/VR donné le 26 janvier 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole additionnel, fait à Bruxelles le 11 juillet 2012 et à New York le 11 juillet 2012, à l'Accord complémentaire à la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies, entre le Royaume de Belgique et l'Organisation des Nations Unies, signé à Bruxelles le 22 janvier 1976' la section de législation, en chambres réunies, a formulé l'observation suivante :

« 3. Au sujet de la délégation que l'article 1^{er}, point 2, attribue au Ministre des Finances pour fixer les règles et conditions d'application de l'exemption, l'exposé des motifs mentionne ce qui suit :

‘En plus, il convient de noter que l'habilitation du Ministre des Finances, prévue à l'article 1 § 2, correspond à l'article 42 § 3 du code TVA, notamment le dernier alinéa, selon lequel le Ministre des Finances fixe les limites et les conditions de l'application des exemptions accordées en vertu d'une convention internationale. Ces limites et conditions visent tant la nature (limites fixées en fonction de l'objectif d'une telle exonération, à savoir faciliter l'installation de l'organisation et de son personnel) que la quantité raisonnable des biens concernés, la destination à l'usage personnel du bénéficiaire et l'utilisation effective des biens pour l'installation en Belgique, mais aussi les modalités d'octroi d'une telle exemption afin d'éviter toute fraude ou abus. L'habilitation donnée au Ministre des Finances ne concerne dès lors que l'application de l'exemption accordée en vertu de l'article 1, et n'est par

⁶ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Avis 56.731/VR, observation 4.4.

⁷ Note de bas de page n° 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 English, French and Dutch languages, the French and English texts being equally authentic ».

conséquent nullement en contradiction avec les articles 170 et 172 de la Constitution. Elle n'implique en aucune façon que le Gouvernement puisse unilatéralement modifier les privilèges fiscaux accordés dans l'accord de siège. Une telle modification ne peut être effectuée que par un nouvel accord entre le Royaume de Belgique et l'Organisation des Nations Unies modifiant le présent Protocole additionnel'.

Cette explication concerne seulement l'exemption en matière de TVA.

En ce qui concerne la franchise des droits à l'importation, il y a lieu de faire référence dans l'exposé des motifs aux habilitations données au Roi par les articles 19/3 et 19/8 de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises'⁸.

L'exposé des motifs sera également complété par un renvoi à la disposition par laquelle le Roi a délégué au Ministre des Finances le soin de fixer les seuils et les limites pour la franchise des droits à l'importation ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 23 de l'Accord de siège.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Dans l'intitulé et l'article unique, l'intitulé de l'Accord de siège sera correctement mentionné.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁸ *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Ces articles ont été respectivement remplacés et modifiés par les articles 16 et 18 de la loi du 18 décembre 2015 'portant des dispositions diverses en matière de produits soumis à accise, ainsi que des modifications à la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises', laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 en vertu de son article 21.