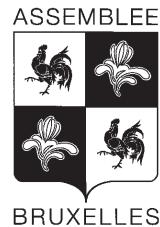


Assemblée de la Commission communautaire française



13 février 2003

SESSION ORDINAIRE 2002-2003

PROJET DE DECRET

**portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et
le Comité international de la Croix-Rouge**

Fait à Bruxelles, le 26 avril 1999

EXPOSE DES MOTIFS ET COMMENTAIRE DES ARTICLES

I. Résumé et discussion de la personnalité juridique internationale du CICR

Suite au vœu exprimé par M. Sommaruga, Président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de voir son organisation approfondir ses relations avec l'Union européenne et d'ouvrir à cet égard un bureau à Bruxelles, un accord de siège fut négocié entre l'Etat belge et le Comité international de la Croix-Rouge.

Les accords de siège que la Belgique a conclu jusqu'à présent l'ont été avec une organisation internationale jouissant de la personnalité juridique internationale.

Le CICR, organisation non gouvernementale, fondée en 1863 possède la personnalité civile en tant qu'association régie par les articles 60 et suivants du code civil suisse.

La conclusion d'un accord de siège ne pu être envisagée que sur la base d'une assimilation du CICR à une organisation internationale intergouvernementale.

Il convient de se rappeler que les seuls sujets de droit international ont été pendant longtemps les Etats. Ce n'est qu'en 1949, que la Cour internationale de justice a défini dans l'avis consultatif du 11 avril relatif à la réparation des dommages subis au service des Nations-Unies (affaire Bernadotte, CIJ Rec. 1949, p. 171) les éléments sur lesquels peut être fondée la personnalité juridique de l'ONU : les buts et les principes qui lui ont été assignés, la structure interne et la compétence des organes, la pratique de l'organisation, l'importance des missions et la conclusion des traités.

Cette personnalité juridique est une personnalité juridique « fonctionnelle » que la Cour décrit comme suit : « en assignant à l'ONU certaines fonctions avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, les Etats membres l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ses fonctions. »

Des critères dégagés par la Cour, certains peuvent être repris par le CICR qui a toujours agi en étant investi d'une mission dont il lui convenait de s'acquitter dès sa création, en tant qu'intermédiaire neutre en cas de conflits armés ainsi qu'en tant que responsable de la protection des victimes de guerre.

Ceci est illustré pendant et après les deux guerres mondiales (voir notamment les traités entre la Russie soviétique et l'Allemagne de 1920 relatifs au rapatriement des prisonniers de guerre ainsi que l'accord entre la France et les Etats-Unis de 1947 sur les prisonniers de guerre allemands capturés sur le territoire français et plus tard lors de troubles

en Corée, au Moyen-Orient, dans les pays de l'Est, au Vietnam).

Les conventions de Genève, adoptées dans l'immédiat après-guerre (1947-1950) investissent le CICR de missions dont il lui incombe de s'acquitter. Il s'agit de la convention internationale pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, de la convention internationale pour l'amélioration du sort des blessés, des malades naufragés des forces armées sur mer, de la convention internationale relative au traitement des prisonniers de guerre et de la convention internationale relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et annexes, signées à Genève le 12 août 1949.

Les conférences internationales de la Croix-Rouge ont confirmé la mission humanitaire traditionnelle du CICR qui découle à la fois des conventions internationales, de la pratique du CICR et de l'acceptation de cette pratique par les Etats, acceptation qui débouche sur la formation d'une coutume.

Le CICR ne pourrait remplir cette mission s'il ne bénéficiait des droits et compétences nécessaires pour s'en acquitter et s'il n'avait la qualité pour en demander le respect. Pourrait-on envisager qu'il accomplisse sa mission s'il devait faire appel à la protection diplomatique d'un Etat chaque fois qu'un belligérant porte atteinte aux droits qui lui sont reconnus ?

Cette personnalité juridique est une personnalité fonctionnelle limitée à l'exercice des tâches qui sont confiées au CICR pour la protection des victimes de guerre, des guerres civiles et des situations de troubles inférieurs.

C'est une personnalité qui a été implicitement reconnue par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 16 octobre 1990 quand, par la résolution 45/6, elle invitait le CICR à participer à ses sessions et travaux en qualité d'observateur.

Les conventions de Genève ont reconnu cette vocation dans le protocole additionnel I de 1977, article 81, § 1^{er} : « Les parties en conflit accordent au CICR toutes les facilités en leur pouvoir pour lui permettre d'assumer les tâches humanitaires qui lui sont attribuées par les conventions et le présent protocole afin d'assurer protection et assistance aux victimes des conflits; le CICR pourra également exercer toutes autres activités humanitaires en faveur de ces victimes avec le consentement des parties au conflit. »

Le droit international général associe à titre présomptif à la possession de la personnalité juridique internationale la jouissance corrélatrice d'un faisceau de capacités dont les principales sont la capacité de conclure des traités, le fait

d'entretenir des relations diplomatiques (droit de légation actif et passif) et de présenter en propre une prétention internationale (capacité contentieuse). Le CICR a conclu de très nombreux (une quarantaine) accords de siège qui facilitent l'établissement de relations avec ces Etats ou avec des organisations internationales auprès desquelles il a ouvert une représentation.

Lors de la conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en octobre 1986, les Etats parties aux conventions de Genève ont avalisé les statuts du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge. Ces statuts réaffirment que le mouvement, dont le CICR est une des trois composantes, est guidé dans la poursuite de sa mission par les principes fondamentaux suivants : l'humanité, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance, le volontariat, l'unité et l'universalité.

Les négociations entre le CICR et la Belgique ont été poursuivies à la suite des entretiens du Président du CICR en date du 10 février 1998 avec le Premier Ministre et le Ministre des Affaires étrangères. Elles ont abouti au texte qui fait l'objet et cet accord de siège entre le gouvernement belge et le Comité internationale de la Croix-Rouge qui vise à conférer certains priviléges et immunités pour permettre un bon fonctionnement du bureau.

II. Contenu de l'Accord

L'article 1^{er} reconnaît la personnalité juridique du bureau du CICR.

L'article 2 accorde l'immunité de juridiction tant au bureau lui-même qu'aux biens et avoirs de l'organisation utilisés dans l'exercice de ses missions officielles. Le CICR peut renoncer à cette immunité pour une mesure d'exécution éventuelle.

L'article 3 établit l'immunité des biens du CICR.

L'article 4 stipule que les archives sont inviolables.

L'article 5 accorde l'inviolabilité des locaux du CICR en réservant toutefois aux autorités belges la faculté d'intervenir immédiatement en cas de sinistre.

L'article 6 régit les mouvements de fonds.

L'article 7 accorde l'exonération en matière d'impôts directs.

L'article 8 prévoit la possibilité du remboursement des droits indirects en cas d'achats importants.

L'article 9 exonère le CICR de tous impôts indirects sur les biens destinés à usage officiel.

L'article 10 réglemente l'importation pour les besoins du CICR de biens et publications.

L'article 11 exonère le CICR de tous impôts indirects sur les publications officielles qu'il reçoit ou renvoie.

L'article 12 stipule que la session des biens du CICR ne pourra se faire que dans le respect de la réglementation belge en la matière.

L'article 13 exclut la possibilité de demander l'exonération des impôts, taxes ou droits perçus en rémunération de services d'utilité publique.

L'article 14 garantit la liberté des communications et pose le principe de l'inviolabilité de la correspondance.

L'article 15 stipule que le Ministre des Finances se réserve le droit de préciser les conditions et modalités d'application des articles 8, 9, et relatifs aux exonérations de taxes.

L'article 16 traite du statut du personnel du bureau du CICR. Le chef de délégation et son adjoint bénéficient du statut diplomatique, pour autant qu'ils ne soient pas belges.

Les articles 17, 18 et 19 traitent du statut du personnel en ce qui concerne l'immunité de juridiction, le séjour en Belgique et l'exercice d'activité professionnelle par les membres du bureau et leur famille.

L'article 20 s'occupe du régime de sécurité sociale, en stipulant que tous les membres du bureau sauf les deux personnes bénéficiant du statut diplomatique doivent être affiliés à la sécurité sociale belge.

Les articles 21 à 26 stipulent que le recours aux priviléges et immunités accordés ne pourra se faire que dans le seul but de faciliter le fonctionnement du CICR. Le fonctionnement ne peut entraver la bonne administration de la justice en Belgique.

L'article 27 traite du règlement des différends.

L'article 28 traite de la mise en vigueur.

III. Implications pour la Commission communautaire française

L'accord de siège comporte des dispositions relatives à des matières qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire française.

La Commission communautaire française est concernée notamment par l'application de l'article 3 de l'Accord de siège.

IV. Entrée en vigueur

Il est prévu que chaque Partie notifie à l'autre l'accomplissement des procédures requises par sa législation pour l'entrée en vigueur de l'Accord.

L'accord de siège restera en vigueur jusqu'à l'expiration d'un délai d'un an à partir de la date à laquelle une des Parties informera l'autre de son intention d'y mettre fin.

En vertu de l'article 4, 1^o du décret II du 19 juillet 1993 du Conseil de la Communauté française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, la Commission a les mêmes compétences que celles attribuées à la Communauté française et notamment celle visée à l'article 16 (tel que modifiée par la Loi du 5 mai 1993) relative aux Relations internationales.

Pour les motifs ci-dessus énoncés, plusieurs dispositions de cet Accord concernant les compétences de la Commission communautaire française (en particulier l'article 3), l'article 16 de la Loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la Loi spéciale du 5 mai 1993, trouve donc à s'appliquer.

Le Ministre-Président du Collège de la Commission communautaire française, chargé des Relations internationales,

Eric TOMAS

PROJET DE DECRET

**portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et
le Comité international de la Croix-Rouge,
fait à Bruxelles le 26 avril 1999**

Le Collège de la Commission communautaire française, sur proposition du Ministre-Président du Collège, chargé des Relations internationales, après délibération,

ARRETE :

Le Ministre-Président du Collège, chargé des Relations internationales, est invité à présenter à l'Assemblée de la Commission Communautaire française le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1^{er}

Le présent décret règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée aux articles 127 et 128 de celle-ci.

Article 2

L'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Comité international de la Croix-Rouge, fait à Bruxelles le 19 avril 1999, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

Le Ministre-Président du Collège de la Commission communautaire française, chargé des Relations internationales

Eric TOMAS

ACCORD DE SIEGE

**entre le Royaume de Belgique et
le Comité international de la Croix-Rouge**

Cette accord est disponible au greffe de l'Assemblée.

ANNEXE 1

AVIS DU CONSEIL D'ETAT (L 34.390/4)

Le Conseil d'Etat, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, le 14 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret « portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Comité international de la Croix-Rouge, signé à Bruxelles, le 26 avril 1999 », a donné le 21 janvier 2003 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET

1. La doctrine admet que le Comité international de la Croix-Rouge jouit de la personnalité juridique internationale⁽¹⁾, notamment pour les raisons indiquées dans l'exposé des motifs, et sa capacité de conclure des accords avec des Etats a été mise en pratique dans une soixantaine d'accords de siège.

Ces accords de siège, du point de vue constitutionnel, ont été assimilés par les Etats en cause à des traités internationaux, note Paul Reuter pour qui « il s'agit d'actes conventionnels régis par le droit international public et non par un droit national ou une combinaison de droits nationaux quelconques. En effet, les accords qui portent sur l'exercice d'une fonction internationale à propos de laquelle l'autonomie et la pleine indépendance des parties doivent être respectées, ne peuvent être soumis à la souveraineté législative d'un Etat ; ils appellent donc l'application de ces règles à base de consensualisme égalitaire qui constituent le droit des traités internationaux. »⁽²⁾

⁽¹⁾ Voyez entre autres Paul Reuter (« La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge », in Christophe Swinarski (éd.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève — La Haye, Martinus Nijhoff, 1984, pp. 782-791, ici p. 787), qui explique ce qui suit : « La personnalité internationale du CICR s'affirme en raison de deux données : la nature des fonctions qu'il assume et les caractères spécifiques de certains actes qu'il est amené à poser dans l'exercice de ses fonctions. Comme l'a rappelé la Cour internationale de justice au sujet de l'Organisation des Nations Unies dans son avis consultatif de 1949, dire qu'une institution bénéficie de la personnalité internationale » Cela n'implique ... pas que tous les droits et devoirs de l'Organisation doivent se trouver sur le plan international, pas plus que tous les droits et devoirs d'un Etat ne doivent s'y trouver placés « (Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif, CIJ, Recueil, 1949, p. 179). On devra donc rechercher ensuite quels sont les actes et agissements du CICR qui relèvent aujourd'hui du droit international ».

⁽²⁾ Article cité, p. 790.

L'avant-projet de décret a donc bien un objet visé à l'article 167 de la Constitution.

2. Pour respecter la terminologie de l'accord auquel il est porté assentiment, il convient de remplacer, dans l'intitulé et à l'article unique, le mot « signé » par le mot « fait ».
3. Dans la formule de signature, il y a lieu de supprimer les mots « de la Commission communautaire française ».

La Chambre était composée de

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS, président de chambre,

Messieurs P. LIENARDY, conseillers
P. VANDERNOOT,

Madame C. GIGOT, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Le Greffier,

Le Président,

C.GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

ANNEXE 2

AVANT-PROJET DE DECRET

**portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et
le Comité international de la Croix-Rouge,
signé à Bruxelles, le 26 avril 1999**

Le Collège de la Commission communautaire française, sur proposition du Ministre-Président du Collège, chargé des Relations internationales, après délibération,

ARRETE :

Le Ministre-Président du Collège, chargé des Relations internationales, est invité à présenter à l'Assemblée de la Commission communautaire française le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1^{er}

Le présent décret règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée aux articles 127 et 128 de celle-ci.

Article 2

L'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Comité international de la Croix-Rouge, fait à Bruxelles le 19 avril 1999, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le ...

Le Ministre-Président du Collège, chargé des Relations internationales,

Eric TOMAS