

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 2001-2002

31 MAI 2002

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT A L'ACCORD DE SIEGE ENTRE LE ROYAUME
DE BELGIQUE ET LE COMITE INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE,
FAIT A BRUXELLES LE 19 AVRIL 1999

EXPOSE DES MOTIFS

A. INTRODUCTION

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est une organisation non gouvernementale, fondée en 1863, qui possède la personnalité civile en tant qu'association régie par les articles 60 et suivants du Code civil suisse.

Suite au vœu exprimé par M. Sommaruga, président du CICR en 1999, 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 (CICR).

B. ARGUMENTAIRE AU SUJET DE LA PERSONNALITE JURIDIQUE DU CICR

Les accords de siège conclus jusqu'à présent par la Belgique, l'ont été avec une organisation internationale jouissant de la personnalité juridique internationale. Dès lors, la conclusion d'un accord de siège avec le CICR n'a pu être envisagée que sur la base d'une assimilation de celui-ci à une organisation internationale intergouvernementale.

Pendant longtemps, les Etats étaient les seuls sujets de droit international. 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 revêtu 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 des 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 la 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.

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 intérieurs.

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 en 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 de cet accord de siège entre le gouvernement belge et le comité international de la Croix-Rouge qui vise à conférer certains privilèges et immunités pour permettre un bon fonctionnement du bureau.

C. CONTENU DE LA CONVENTION

- Les articles 1 à 15 traitent de la personnalité juridique du Bureau du CICR, de ses privilèges et immunités.
- Les articles 16 à 20 règlent le statut du personnel de ce Bureau, notamment les immunités, privilèges et facilités.
- Les articles 21 à 28 sont des dispositions d'ordre général.

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT A L'ACCORD DE SIEGE ENTRE LE ROYAUME DE
BELGIQUE ET LE COMITE INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE,
FAIT A BRUXELLES LE 19 AVRIL 1999

Le Gouvernement de la Communauté française, sur la proposition de son ministre-président, chargé des Relations internationales,

après délibération,

ARRETE:

Le ministre-président, chargé des Relations internationales, est chargé de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

Article unique

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 23 mai 2002.

Pour le Gouvernement de la Communauté française,

*Le ministre-président,
chargé des Relations internationales,*

H. HASQUIN.

AVANT-PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT A L'ACCORD DE SIEGE ENTRE LE ROYAUME DE
BELGIQUE ET LE COMITE INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE,
FAIT A BRUXELLES, LE 19 AVRIL 1999

Le Gouvernement de la Communauté française, sur
la proposition de son ministre-président, chargé des
Relations internationales,

après délibération,

ARRETE:

Le ministre-président, compétent pour les Relations
internationales, est chargé de présenter au Conseil de la
Communauté française le projet de décret dont la
teneur suit:

Article unique

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 18 octobre 2001.

Pour le Gouvernement de la Communauté française,

*Le ministre-président de la Communauté française
de Belgique, chargé des Relations internationales,*

H. HASQUIN.

AVIS 32.912/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le ministre-président du Gouvernement de la Communauté française, le 21 janvier 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, fait à Bruxelles le 19 avril 1999», a donné le 23 avril 2002 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).

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

2. Le projet de loi fédéral ayant le même objet rétroagit à la date de la signature de l'accord (3).

En revanche ni le projet d'ordonnance ayant cet objet (4), ni l'avant-projet de décret de la Région wallonne, ni l'avant-projet présentement examiné, ne contient une disposition similaire.

Dans un souci de sécurité juridique, ces deux façons d'envisager l'application de l'accord doivent être clarifiées par les auteurs de ces divers projets et avant-projets, dans le respect de l'intention commune des Parties à l'accord.

3. Dans la formule de signature, il y a lieu de supprimer les mots «de la Communauté française de Belgique».

La chambre était composée de:

Mme M.-L. WILLOT-THOMAS, président de chambre;

MM. P. LIENARDY, P. VANDERNOOT, conseillers d'Etat;

Mme C. GIGOT, greffier.

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 Mme V. FRANCK, référendaire adjoint.

Le Greffier,

Le Président,

C. GIGOT.

M.-L. WILLOT-THOMAS.

(1) Voyez e.a. 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.

(3) Voir l'avis 30.445/4 du 16 mai 2001.

(4) Voir l'avis 29.944/3 du 6 juin 2000; Doc. Parl., Conseil Région de Bruxelles-Capitale, A-12.5/1, 1999/2000.