



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.066/4
du 21 octobre 2020

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
‘portant assentiment au deuxième protocole modifiant et
complétant l’accord, conclu à Strasbourg le 3 décembre 1974
entre le Royaume de Belgique et le Conseil de l’Europe,
complémentaire à l’accord général sur les privilèges et
immunités du conseil de l’Europe, signé à Paris le
2 septembre 1949, fait à Bruxelles le 15 avril 2016’

Le 22 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président, Ministre des Pouvoirs locaux et des Finances du Gouvernement de la Communauté germanophone à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment au deuxième protocole modifiant et complétant l'accord, conclu à Strasbourg le 3 décembre 1974 entre le Royaume de Belgique et le Conseil de l'Europe, complémentaire à l'accord général sur les privilèges et immunités du conseil de l'Europe, signé à Paris le 2 septembre 1949, fait à Bruxelles le 15 avril 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 21 octobre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 octobre 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner assentiment au 'Deuxième Protocole modifiant et complétant l'Accord, conclu à Strasbourg le 3 décembre 1974 entre le Royaume de Belgique et le Conseil de l'Europe, complémentaire à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe signé à Paris le 2 septembre 1949, fait à Bruxelles le 15 avril 2016' (ci-après : le Protocole).

Le Protocole précise certains aspects relatifs aux privilèges et immunités accordés par la Belgique en vue du bon fonctionnement du Bureau du Conseil de l'Europe à Bruxelles.

EXAMEN DU PROTOCOLE

Dans l'avis n° 61.083/1 donné le 27 mars 2017 sur un avant-projet, devenu projet de loi 'portant assentiment au Deuxième Protocole modifiant et complétant l'Accord, conclu à Strasbourg le 3 décembre 1974 entre le Royaume de Belgique et le Conseil de l'Europe, complémentaire à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe signé à Paris le 2 septembre 1949, fait à Bruxelles le 15 avril 2016'¹, la section de législation a observé ce qui suit :

« PRÉAMBULE

3. Le préambule du Protocole mentionne que le Royaume de Belgique est représenté par le Gouvernement fédéral, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement flamand, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Gouvernement de la Communauté germanophone².

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

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3001/1, pp. 9 à 14, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61083.pdf>.

² *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Les mêmes mentions figurent dans la formule de signature du Protocole.

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé à plusieurs 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 exerce des compétences de la Communauté française³. Par souci de sécurité juridique, il est recommandé que sa mention expresse en soit faite dans les formules citées⁴⁻⁵.

Article 1^{er}

4. L'article 3, paragraphe 1, en projet, de l'Accord complémentaire contient le terme 'facilités'. Ce terme n'apparaît toutefois pas dans la Convention 'sur les relations diplomatiques' faite à Vienne le 18 avril 1961.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

'Het Verdrag van Wenen van 18-04-61 is hier niet van toepassing; het slaat enkel op de diplomatieke betrekkingen tussen Staten. De referentietekst die gewoonlijk wordt gebruikt bij verdragen over voorrechten en immuniteiten van intergouvernementele organisaties is het 'Algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties', aangenomen door de Algemene Vergadering te Londen op 13 februari 1946. In deze tekst wordt de term 'faciliteiten' wel gebruikt, en vindt vandaar zijn weg naar talrijke zetelakkoorden. Het is in feite niet meer dan een kwestie van taalgebruik. Bovendien wordt algemeen aangenomen dat een gastland bepaalde verplichtingen heeft, naast de formeel toegekende voorrechten, tegenover internationale organisaties op zijn grondgebied, zoals instaan voor de externe veiligheid van de gebouwen van de organisatie, voor een vlotte voorziening van water, gas, elektriciteit enz. Aangezien de term 'faciliteiten' al sinds jaar en dag voorkomt in de zetelakkoorden zie ik geen reden om hiervan melding te maken in de memorie van toelichting'.

Dans la mesure où il s'agirait effectivement de la terminologie usuelle en matière d'accords de siège, on pourrait se rallier à cette explication. Dans le cas contraire, mieux vaudrait préciser ou omettre le terme concerné.

³ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir par exemple l'avis C.E. 54.747/VR du 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' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-14, n° A-509/1, 7) ; l'avis C.E. 57.095/VR du 27 avril 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 30 octobre 2015 '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. fl., 2014-15, n° 393/1, 23-24) ; l'avis C.E. 59.383/VR du 23 juin 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant assentiment au Deuxième protocole modifiant et complétant l'Accord, conclu à Strasbourg le 3 décembre 1974 entre le Royaume de Belgique et le Conseil de l'Europe complémentaire à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe signé à Paris le 2 septembre 1949, fait à Bruxelles le 15 avril 2016' (*Doc. parl.* Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-389/1, 6).

⁴ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Ceci nécessite une adaptation de l'Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' (voir en particulier l'article 8, alinéa 3, et les commentaires correspondants) et des formules de signature arrêtées en application de celui-ci par la Conférence interministérielle Politique étrangère le 17 juin 1994.

⁵ Note de bas de page n° 5 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').

5. L'article 3, paragraphe 1, en projet, de l'Accord complémentaire confère également des avantages au 'partenaire légal'. L'exposé des motifs ne définit pas ce qu'il faut entendre par 'partenaire légal'. Le délégué a précisé cette notion comme suit :

'Sinds ruim vijftien jaar gebruikt België de praktijk dat, naast het klassieke huwelijk, ook andere unies tussen personen (zoals 'common law'-relaties, samenlevingscontracten, homohuwelijken, ...) worden erkend voor de toekenning van bepaalde voorrechten, op voorwaarde dat ze in het land van herkomst wettelijk erkend zijn. Deze praktijk is inmiddels zodanig ingeburgerd dat een vermelding in de memorie van toelichting onnodig lijkt'.

Dans la mesure où il s'agirait en effet d'une pratique bien ancrée, on pourrait se rallier à cette explication.

Article 2

6. L'article 2, paragraphe 2, du Protocole dispose que le Ministre des Finances compétent fixe les limites et les conditions d'application de cette disposition (droit des membres du personnel concernés d'importer ou d'acquérir, en exemption des droits à l'importation et de la taxe sur la valeur ajoutée, les meubles meublants et un véhicule automobile destinés à leur usage personnel, pendant la période de douze mois suivant leur première prise de fonctions).

À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé par le passé⁶ qu'il ressort du principe de légalité en matière fiscale que le législateur compétent doit fixer lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt du contribuable, tels que les catégories de contribuables, l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition et les exemptions ou modérations éventuelles et que, dès lors, une délégation de pouvoir au Gouvernement – *a fortiori* à un ministre – portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle.

La compétence attribuée au Ministre des Finances à l'article 2, paragraphe 2, du Protocole n'est dès lors admissible que si elle concerne la fixation de règles pratiques pour l'application de la disposition précitée du Protocole, et elle ne l'est pas lorsqu'elle porte sur les éléments essentiels précités.

À cet égard, force est de constater qu'en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée, la compétence déléguée au Ministre des Finances est conforme à l'article 42, § 3, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, dont l'alinéa 2 dispose entre autres que '[l]e Ministre des Finances ou son délégué fixent les limites et les conditions d'application du présent paragraphe'.

En ce qui concerne l'exonération des droits d'importation, la délégation prévue à l'article 2, paragraphe 2, du Protocole peut également être admise à la lumière des habilitations conférées au Roi par les articles 19/3 à 19/8 de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises'.

Eu égard au principe de légalité en matière fiscale susvisé, il est recommandé, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, de compléter l'exposé des motifs du projet de loi par une référence aux dispositions précitées du Code de la taxe sur la valeur ajoutée et de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises' et,

⁶ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Voir entre autres l'avis C.E. 57.095/VR précité du 27 avril 2015.

plus précisément en ce qui concerne la franchise des droits à l'importation, à la disposition par laquelle le Roi habilite le Ministre des Finances, en application de l'article 19/8, § 2, de cette dernière loi, à fixer les seuils et les limites de la franchise⁷.

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi mentionne à ce propos ce qui suit :

‘En plus, il convient de noter que l'habilitation donnée au paragraphe 2 au Ministre des Finances 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 des articles en question, et n'est par 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 modifiant le présent accord de siège’.

Cette explication ne porte que sur l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée.

Invité à apporter des précisions à ce sujet, le délégué a fait savoir qu'il prendra contact sur ce point avec le SPF Finances et que le texte de l'exposé des motifs sera adapté si nécessaire. En effet, il est préférable de compléter ce dernier 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.

7. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que conformément à l'article 129, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 ‘relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières’, la Belgique doit communiquer à la Commission européenne les dispositions douanières contenues dans le Protocole.

Article 4

8. Aux termes de son article 4, paragraphe 2, le Protocole ‘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’.

L'attribution d'un effet rétroactif au Protocole se heurte à une objection juridique en ce qui concerne ses dispositions relatives aux immunités. Dans la mesure où cette rétroactivité pourrait affecter la validité de poursuites déjà engagées ou de procédures déjà entamées, elle n'est pas admissible en ce qui concerne les dispositions

⁷ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Voir aussi l'avis C.E. n° 58.674/VR du 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’, et l'avis C.E. 59.383/VR, précité, du 23 juin 2016 (*Doc. parl.* Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-16, n° A-389/1, 7).

relatives aux immunités⁸. Cette façon de procéder risque en effet de compromettre la sécurité juridique et plus particulièrement les droits des tiers concernés. Pour ces motifs, les immunités doivent être exclues du champ d'application de la rétroactivité conférée par l'article 4, paragraphe 2, du Protocole.

Indépendamment de l'observation précédente, il y a lieu d'observer, d'une manière plus générale, qu'il est déconseillé de conférer un effet rétroactif aux traités pour les mêmes motifs que ceux évoqués pour la législation interne⁹ ».

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet examiné¹⁰.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁸ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Comparez entre autres avec l'avis C.E. n° 54.747/VR précité du 27 janvier 2014 ainsi qu'avec l'avis C.E. 59.383/VR, également précité, du 23 juin 2016.

⁹ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Voir notamment à cet égard C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13 ; C.C., 17 janvier 2013, n° 3/2013, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12.

¹⁰ Voir également l'avis n° 59.383/VR donné le 23 juin 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 décembre 2016 'portant assentiment au : Deuxième Protocole modifiant et complétant l'Accord, conclu à Strasbourg le 3 décembre 1974 entre le Royaume de Belgique et le Conseil de l'Europe complémentaire à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, signé à Paris le 2 septembre 1949, fait à Bruxelles le 15 avril 2016', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-389/1, pp. 5 à 8, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59383.pdf>.