CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.501/4
du 11 janvier 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment 1° à 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, tel que modifié par le premier Protocole, signé à Strasbourg le 9 décembre 1987 et par le deuxième Protocole, signé à Bruxelles le 15 avril 2016 ; 2° au deuxième Protocole, signé à Bruxelles le 15 avril 2016 modifiant et complétant l'Accord complémentaire visé au 1°'

‡LW-BCBWNFCCD-HAFABVT‡

Le 18 novembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment 1° à 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, tel que modifié par le premier Protocole, signé à Strasbourg le 9 décembre 1987 et par le deuxième Protocole, signé à Bruxelles le 15 avril 2016 ; 2° au deuxième Protocole, signé à Bruxelles le 15 avril 2016 modifiant et complétant l'Accord complémentaire visé au 1°'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre les 20 décembre 2021 et 11 janvier 2022. 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 11 janvier 2022.

*

‡LW-BCBWNFCCD-HAFABVT‡

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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet de décret soumis pour avis a essentiellement pour objet de porter assentiment au deuxième Protocole, signé à Bruxelles le 15 avril 2016, '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' (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.

L'avant-projet de décret porte également assentiment au texte de 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', tel que modifié par le premier protocole, signé à Strasbourg le 9 décembre 1987, et par le deuxième protocole actuellement à l'examen.

L'intention est que le décret en projet produise ses effets le 15 avril 2016.

EXAMEN DE L'ACCORD COMPLÉMENTAIRE

L'accord complémentaire n'appelle aucune observation [1].

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

[1] En ce sens, voir l'avis n° 12.648/2/V donné le 20 aout 1976 sur un avant-projet devenu la loi du 10 aout 1978 'portant approbation de 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', *Doc. Parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 226/1, p. 3, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/12648.pdf ; l'avis n° 59.465/1 donné le 12 juillet 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 31 mars 2017 'houdende instemming met 1° het aanvullende akkoord, gesloten te Straatsburg op 3 december 1974 tussen het Koninkrijk België en de Raad van Europa, bij het algemeen akkoord inzake de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, ondertekend te Parijs op 2 september 1949, zoals gewijzigd door het eerste protocol, ondertekend te Straatsburg op 9 december 1987 en door het tweede protocol, ondertekend te Brussel op 15 april 2016; 2° het tweede protocol, ondertekend te Brussel op 15 april 2016 tot wijziging en aanvulling van het onder 1° vermelde aanvullende akkoord', *Doc. Parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 1067/1, pp. 17 à 22, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59465.pdf.

‡LW-BCBWNFCCD-HAFABVT‡

EXAMEN DU PROTOCOLE

PRÉAMBULE

Le préambule du Protocole et la formule de signature mentionnent 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 germanophone.

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 française [2]. Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé qu'il en soit fait expressément mention dans la formule citée [3-4].

Article 2

1. Dans l'avis n° 59.465/1 donné 12 juillet 2016, la section de législation a formulé l'observation suivante sous l'article 2 du Protocole :

> « [traduction] 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).

---

[2] Voir par exemple l'avis n° 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', *Doc. parl*., Parl. Rég. Brux.Cap., 2013-14, n° A 509/1, p. 7, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54747.pdf et l'avis n° 57.095/VR donné le 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., 2014-2015, n° 393/1, pp. 23 et 24, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57095.pdf .

[3] 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.

[4] 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, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles').

‡LW-BCBWNFCCD-HAFABVT‡

À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé par le passé [5] 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 – à 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 de l'avant-projet de décret 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, 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 franchise [6] » [7].

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

[6] *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité :* Voir aussi 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'.

[7] Voir dans le même sens 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3001/1, pp. 9 à 14, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61083.pdf.

‡LW-BCBWNFCCD-HAFABVT‡

L'exposé des motifs de l'avant-projet de décret à l'examen indique, au sujet de l'article 2 du Protocole :

> « […] il convient de noter que l'habilitation donnée aux articles 17 et 23 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, ainsi qu'aux articles 19.3 à 19.8 de la loi du 18 juillet 1977 'douanes et accises', notamment l'article 19.8§2 ».

L'article 42, § 3, alinéa 2, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée a toutefois été remplacé par l'article 50, a), de la loi du 2 mai 2019 'portant des dispositions fiscales diverses 2019-I'. Il dispose désormais :

> « Les exemptions visées à l'alinéa 1er, 1° et 2°, sont soumises à la réciprocité habituelle dans les relations diplomatiques, consulaires et internationales ».

Par ailleurs, l'article 50, b), de la loi du 2 mai 2019 a complété l'article 42, § 3, par un alinéa 3 rédigé comme suit :

> « À moins qu'une convention internationale ou un accord de siège n'en dispose autrement, le Roi détermine les conditions d'application pour l'octroi des exemptions visées à l'alinéa 1er, 1° à 8°, les conditions auxquelles il peut être renoncé à ces exemptions, les montants, la nature et les quantités des biens et des services qui peuvent bénéficier de ces exemptions. Le Roi peut, à cette fin, charger le ministre des Finances ou son délégué de fixer la procédure d'obtention des exemptions, la période dans laquelle les exemptions doivent être demandées et les seuils maximums par période, notamment pour lutter contre les abus. Ces critères peuvent être déterminés par le ministre des Finances ou son délégué après consultation ou sur demande d'autres ministres. Le Roi peut également déterminer que les exemptions visées à l'alinéa 1er sont accordées par voie de remboursement ».

Quant à l'article 19/8, § 2, de la loi générale 'sur les douanes et accises', coordonnée le 18 juillet 1977, inséré par l'article 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', il est toujours en vigueur.

Il convient dès lors de revoir l'exposé des motifs afin qu'il tienne compte de l'évolution législative résultant des modifications apportées par la loi du 2 mai 2019 à l'article 42, § 3, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée. Par ailleurs, pour l'avenir, et à la lumière de ce que prévoit l'article 42, § 3, du Code la taxe sur la valeur ajoutée tel qu'il a été modifié par la loi du 2 mai 2019, il conviendra d'être attentif à ce que les délégations qui sont prévues dans les accords internationaux, tel le protocole à l'examen, soient définies en manière telle que les dispositifs qui consacrent ces délégations ne soulèvent pas de difficulté au regard du principe de légalité en matière fiscale et des prérogatives constitutionnelles du Chef de l'État.

‡LW-BCBWNFCCD-HAFABVT‡

2. 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

1. 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 relatives aux immunités [8]. 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.

2. 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 interne [9].

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

1. Il se recommande de joindre au projet qui sera déposé devant le Parlement une version consolidée de l'Accord complémentaire (tel que modifié par le premier et le second protocoles).

[8] Comparer entre autres avec l'avis n° 54.747/VR.

[9] 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.

‡LW-BCBWNFCCD-HAFABVT‡

2. L'observation n° 1 sous l'article 4 du Protocole vaut *mutatis mutandis* pour l'article 2 de l'avant-projet.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-BCBWNFCCD-HAFABVT‡