CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.822/2/V
du 20 juillet 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement, fait à Bruxelles le 16 février 2022'

#LW-CAHWIBJFH-HBICCQW#

Le 5 juillet 2022, 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 prorogé de plein droit [*] jusqu'au 19 aout 2022, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Autorité Intergouvernementale pour le Développement, fait à Bruxelles le 16 février 2022'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 20 juillet 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juillet 2022.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 aout.

‡LW-CAHWIBJFH-HBICCQW‡

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 pour objet de porter assentiment à 'l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Autorité intergouvernementale pour le Développement, fait à Bruxelles le 16 février 2022' (ci-après « l'Accord »). L'Accord règle les privilèges et immunités accordés par la Belgique au Bureau de liaison de l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (ci-après « l'IGAD ») ainsi que les droits et devoirs du Bureau de liaison, de ses fonctionnaires et des membres de leurs familles.

COMPÉTENCE

À propos du caractère mixte de l'Accord, l'exposé des motifs de l'avant-projet énonce ce qui suit :

> « Conformément à l'accord de coopération entre l'État fédéral, les communautés et les régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, signé à Bruxelles le 8 mars 1994, le Groupe de travail 'traités mixtes' a arrêté le caractère mixte de l'Accord le 14 juillet 2020 ».

La section de législation peut se rallier à cette qualification.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 19, paragraphe 5, de l'Accord implique la mise en place d'un traitement de données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi qu'avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité

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

‡LW-CAHWIBJFH-HBICCQW‡

de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Dans la mesure où un avant-projet de norme législative d'assentiment à un accord international doit être considéré comme entrant dans le champ d'application de la notion de « proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national », au sens de l'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679, il y a lieu, eu égard à l'article 19, paragraphe 5, de l'Accord, de soumettre l'avant-projet de décret à l'avis de l'Autorité de protection des données [1].

Il sera veillé au bon accomplissement de cette formalité préalable.

EXAMEN DE L'ACCORD

PRÉAMBULE

Le préambule de l'Accord indique que le Royaume de Belgique est représenté par le Gouvernement fédéral, le Gouvernement flamand, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Communauté germanophone, le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La 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 exerce des compétences de la Communauté française [2].

DISPOSITIF

Articles 19, 20 et 21

1. L'article 19, paragraphe 1, a), prévoit une exonération d'impôts pour les traitements, émoluments et indemnités versés par l'IGAD « sous réserve de reconnaissance par la Belgique de ce système d'impôt interne ».

[1] Voir l'avis n° 71.536/VR donné le 23 juin 2022 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale « portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Autorité intergouvememental pour le Développement, fait à Bruxelles le 16 février 2022 ».

[2] Voir notamment, en ce sens, l'avis n° 69.854/2/V donné le 10 aout 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 15 décembre 2021 'portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69854.pdf.

‡LW-CAHWIBJFH-HBICCQW‡

Interrogée, dans le cadre de l'examen de l'avant-projet d'ordonnance d'assentiment au même accord sur lequel la section de législation a donné le 23 juin 2022 l'avis n° 71.536/VR/4, au sujet de la forme que prendra cette « reconnaissance », la déléguée du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a indiqué, à propos de l'article 19, paragraphe 1, a), ce qui suit :

> « La reconnaissance du système d'impôt interne se fait *de facto* à partir du moment où un tel système existe ».

Il doit, toutefois, être relevé que l'article 20, paragraphe 2, de l'Accord énonce ce qui suit :

> « Le Ministre des Finances compétent fixe les conditions et modalités d'application de l'article 19.1, a) et du présent article ».

Premièrement, il y a lieu de relever que la reconnaissance du système d'impôt est un acte qui ne peut être implicite. Elle doit donc être formalisée dans un acte juridique qui, s'agissant d'un acte adopté par le pouvoir exécutif, devra, conformément aux règles applicables en la matière [3], faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, à tout le moins par extrait ou mention, pour être obligatoire en droit interne.

Deuxièmement, dès lors que les articles 19, paragraphe 1, a), et 20 portent sur des exonérations de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités dont bénéficient les membres du personnel de l'IGAD, elles concernent l'impôt des personnes physiques. Étant donné que les régions sont compétentes pour établir des centimes additionnels sur une partie de l'impôt des personnes physiques et pour accorder des diminutions d'impôt et appliquer des réductions et des augmentations d'impôt sur ces centimes additionnels, la délégation prévue pour l'élaboration des modalités relatives aux exonérations visées doit être formulée de la même manière qu'à l'article 17 de l'Accord, c'est-à-dire comme une délégation à l'autorité belge compétente pour cette matière fiscale [4].

2. L'article 20, paragraphe 2, prévoit que le Ministre des Finances compétent détermine les conditions et modalités d'application de l'article 19, paragraphe 1, a) (exonération de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités des fonctionnaires du Bureau), et de l'article 20 (situations exclues du champ d'application de l'article 19, paragraphe 1, a)).

[3] Voir notamment l'article 190 de la Constitution, l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', l'article 56, § 1er, des 'lois sur l'emploi des langues en matière administrative', coordonnées le 18 juillet 1966 et l'article 84 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'.

[4] Voir, en ce sens, 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', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54747.pdf.

‡LW-CAHWIBJFH-HBICCQW‡

L'article 21, paragraphe 2, prévoit que le Ministre des Finances compétent fixe les limites et les conditions d'application de cet article (dont le paragraphe 1 règle le droit des fonctionnaires du Bureau, pendant la période de douze mois suivant leur première prise de fonctions, d'importer ou d'acquérir, en franchise des droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée, les meubles meublants et une voiture automobile destinée à leur usage personnel).

En ce qui concerne de telles délégations au ministre, la section de législation a déjà observé dans le passé qu'il découle du principe de légalité en matière fiscale que le législateur 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 ou le tarif, 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 [5].

Article 24

L'article 24, paragraphe 3, prévoit que les fonctionnaires du Bureau sont soumis à la sécurité sociale belge « [a]ussi longtemps que les autorités compétentes responsables pour la sécurité sociale belge n'ont pas accepté formellement l'équivalence du régime de sécurité sociale de IGAD ».

La déléguée du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a, dans le cadre de l'examen de l'avant-projet sur lequel la section de législation a donné l'avis n° 71.536/VR/4, donné les explications suivantes à propos de cette disposition :

(Traduction)

> « Sur la base des documents transmis par l'IGAD et des réponses aux questions que nous avons posées, le SPF Sécurité sociale a effectué une analyse du régime de sécurité sociale de l'IGAD. Cette analyse a toutefois révélé que l'IGAD ne dispose pas d'un régime suffisamment étendu pour être considéré comme équivalent au système belge. Il en résulte dès lors qu'il n'y a pas de droit d'option et que l'ensemble du personnel de l'IGAD doit obligatoirement être affilié à la sécurité sociale belge.
>
> Si l'IGAD devait développer un nouveau régime de sécurité sociale plus étendu dans le futur, le SPF Sécurité sociale évaluera ce nouveau régime et confirmera formellement son équivalence éventuelle. Si ce régime est considéré comme équivalent, les résidents non belges pourront choisir d'adhérer au régime de l'IGAD ».

[5] Voir notamment l'avis n° 56.731/VR donné le 19 novembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 21 septembre 2015 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, fait à Bruxelles le 15 mai 2014', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56731.pdf.

‡LW-CAHWIBJFH-HBICCQW‡

La reconnaissance de l'équivalence du régime de sécurité sociale a une incidence sur les droits et obligations des fonctionnaires du Bureau. Elle doit dès lors être formalisée dans un acte juridique qui, s'agissant d'un acte adopté par le pouvoir exécutif, devra, conformément aux règles applicables en la matière [6], faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, à tout le moins par extrait ou mention, pour être obligatoire en droit interne.

L'article 24, paragraphe 3, sera revu sur ce point.

Article 33

1. Aux termes de l'article 33, alinéa 2, ce dernier 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 de l'Accord, excepté pour ce qui concerne les articles 3, 18 et 19, paragraphe 2, a). Il peut se déduire de cette formulation que l'intention est d'attribuer à l'Accord un effet rétroactif à la date de sa signature, le 16 février 2022.

L'intention est vraisemblablement, en excluant de cet effet rétroactif les articles 3, 18 et 19, paragraphe 2, a), relatifs aux immunités accordées, de ne pas affecter la validité des poursuites déjà engagées ou d'autres procédures juridictionnelles.

Outre le fait qu'il est déconseillé d'attribuer un effet rétroactif aux accords, pour les mêmes motifs que ceux valant pour les normes de droit interne, il doit être relevé que, si telle est l'intention, l'exception à l'effet rétroactif n'est pas adéquatement délimitée car :

– d'une part, l'article 18 de l'Accord ne contient pas uniquement des règles relatives aux immunités ;

– d'autre part, d'autres dispositions de l'Accord devraient être exclues de l'effet rétroactif, tels les articles 4 à 7.

2. La déléguée du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a, dans le cadre de l'examen de l'avant-projet sur lequel la section de législation a donné l'avis n° 71.536/VR/4, confirmé en outre que l'effet rétroactif conféré à l'article 19, paragraphe 4, n'est pas nécessaire puisque l'exemption qui y est prévue en ce qui concerne l'application des lois et règlements belges en matière d'emploi de la main d'œuvre étrangère trouve déjà à s'appliquer en vertu de l'arrêté royal du 30 octobre 1991 'relatif aux documents de séjour en Belgique de certains étrangers'.

3. L'article 33 sera revu à la lumière de ces observations.

[6] Voir *supra* la note de bas de page n° 4.

‡LW-CAHWIBJFH-HBICCQW‡

FORMULE FINALE

Selon la formule finale de l'Accord, le texte en langue anglaise fait foi.

La version anglaise de l'Accord sera dès lors jointe au projet de décret qui sera déposé au Parlement.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-CAHWIBJFH-HBICCQW‡