



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.137/1
van 17 maart 2015

avis 57.137/1
du 17 mars 2015

over

sur

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst, gedaan te Brussel op 10 september 2013, tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst, ondertekend te Brussel op 12 mei 1967, tussen het Koninkrijk België en het Algemeen Hoofdkwartier van de Geallieerde Strijdkrachten in Europa inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit Hoofdkwartier op het grondgebied van het Koninkrijk België'

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord, fait à Bruxelles le 10 septembre 2013, modificatif et complémentaire à l'Accord, signé à Bruxelles le 12 mai 1967, entre le Royaume de Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces Alliées en Europe concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce Quartier Général sur le territoire du Royaume de Belgique'

Op 13 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst, gedaan te Brussel op 10 september 2013, tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst, ondertekend te Brussel op 12 mei 1967, tussen het Koninkrijk België en het Algemeen Hoofdkwartier van de Geallieerde Strijdkrachten in Europa inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit Hoofdkwartier op het grondgebied van het Koninkrijk België'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 maart 2015.

*

Le 13 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord, fait à Bruxelles le 10 septembre 2013, modificatif et complémentaire à l'Accord, signé à Bruxelles le 12 mai 1967, entre le Royaume de Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces Alliées en Europe concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce Quartier Général sur le territoire du Royaume de Belgique'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 5 mars 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mars 2015.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe in te stemmen met de Overeenkomst ‘tot wijziging en aanvulling van de Overeenkomst, ondertekend te Brussel op 12 mei 1967, tussen het Koninkrijk België en het Algemeen Hoofdkwartier van de Geallieerde Strijdkrachten in Europa inzake de bijzondere voorwaarden voor de vestiging en het functioneren van dit Hoofdkwartier op het grondgebied van het Koninkrijk België’, ondertekend te Brussel op 10 september 2013, hierna “de Overeenkomst” genoemd.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN WET

Artikel 3

3. In artikel 3 van het ontwerp van wet wordt bepaald dat de ontworpen wet uitwerking heeft met ingang van 10 september 2013. Overeenkomstig artikel 7, § 1, van de Overeenkomst zoals die aan de Raad van State is voorgelegd, treedt deze in werking op de dag dat de bekrachtiging ervan door het Koninkrijk België aan SHAPE wordt meegedeeld “met uitwerking op de datum van ondertekening”. De ondertekening heeft plaatsgevonden op 10 september 2013.

In de memorie van toelichting wordt in dat verband het volgende verduidelijkt:

“De goedkeuringswet voorziet in de toepassing met terugwerkende kracht van het Akkoord vanaf 10 september 2013, datum van ondertekening. Deze toepassing met terugwerkende kracht zorgt ervoor dat de personeelsleden van de partnerstaten vanaf de datum van ondertekening van het Akkoord kunnen genieten van de voorrechten en immuniteiten verbonden aan hun statuut, dat de fiscale situatie en de toestand met betrekking tot de sociale zekerheid van de personen ten laste van leden van SHAPE die door SHAPE worden te werk gesteld in het kader van socio-recreatieve activiteiten onmiddellijk kan worden geregulariseerd, dat SHAPE en de leden van SHAPE onmiddellijk kunnen genieten van de fiscale vrijstelling van de diensten die noodzakelijk zijn voor de goede werking van SHAPE, en dat de automatische toepassing van het Akkoord België-SHAPE op nieuwe organismen van NAVO die bij SHAPE gevestigd worden en aan SHAPE ondergeschikt zijn meteen in werking kan treden.

De retroactieve toepassing betekent niet dat het Akkoord op het internationale vlak met terugwerkende kracht in werking zal treden, maar dat het in België zal worden toegepast vanaf de datum van ondertekening, zoals afgesproken met SHAPE tijdens de

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

onderhandelingen, om de goede werking van dit Hoofdkwartier te verzekeren.

Het betrokken artikel voorziet enkel dat de bepalingen van het Akkoord in België kunnen worden toegepast met terugwerkende kracht vanaf de datum van zijn ondertekening.”

Uit de aangehaalde toelichting lijkt te moeten worden afgeleid dat de Overeenkomst al voorlopig wordt toegepast vanaf de dag van de ondertekening.

Wat dat betreft, moet vooreerst worden opgemerkt dat een verdrag met de nodige zorgvuldigheid en nauwkeurigheid moet worden geredigeerd, op een wijze die duidelijk de bedoeling van de stellers ervan weergeeft. Uit artikel 7, § 1, *in fine*, van de Overeenkomst blijkt niet duidelijk dat de partijen de bedoeling hebben om zich te engageren tot een voorlopige toepassing van de Overeenkomst, aangezien de formulering “met uitwerking op” doorgaans gebruikt wordt voor het verlenen van terugwerkende kracht. Ook de Franse versie van de Overeenkomst (“avec effet à la date de la signature”) gebruikt een formulering die doorgaans gehanteerd wordt voor het verlenen van terugwerkende kracht.

Het procedé waarbij terugwerkende kracht wordt verleend aan een verdrag verschilt van het procedé van de voorlopige toepassing ervan.

De terugwerkende kracht van de Overeenkomst en van de instemmingswet is *in casu* problematisch in zoverre de Overeenkomst bepalingen bevat met betrekking tot immuniteiten en voorrechten. De terugwerkende kracht zou de regelmatigheid van vervolgingen of procedures die reeds zouden zijn aangevat, kunnen aantasten en aldus de rechtszekerheid en inzonderheid de rechten van de betrokken derden in het gedrang kunnen brengen.² Deze vaststelling laat bovendien de vraag onverlet of het verlenen van terugwerkende kracht aan de Overeenkomst steeds even doelmatig zal zijn, omdat niet om het even welke handeling voor regularisering vatbaar is.

Daarnaast moet ervoor worden gewaarschuwd dat met een voorlopige toepassing van de Overeenkomst vooruit wordt gelopen op de instemming door het federale Parlement en dat het Parlement voor de keuze wordt geplaatst om ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dat is een beperking op het recht van het Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen. Bovendien is het zo dat, ook al zou de instemming van het Parlement tot gevolg hebben dat hetgeen eerder tot stand is gekomen wordt bevestigd, de Overeenkomst in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden. Dat is enkel niet het geval zo er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voorhanden is.

² Adv.RvS 54.747/VR van 27 januari 2014 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Dierenzorg, ondertekend te Brussel op 14 maart 2013’, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2013-14, nr. A-509/1.

Bij gebrek aan een regeling in het Belgische recht voor de voorlopige toepassing van internationale verdragen, kan het hanteren van het instrument van voorlopige toepassing tot praktische en juridische moeilijkheden aanleiding geven.³ In elk geval verdient het aanbeveling de parlementaire instemmingsprocedure van de thans voorliggende Overeenkomst zo snel als mogelijk op te starten en te voltooien, en om in de toekomst te vermijden om een verbintenis tot voorlopige toepassing van een verdrag aan te gaan.

Daarenboven dienen, wat het om advies voorgelegde ontwerp van wet betreft, de voorrechten en immuniteiten die door middel van de gelijkstellingsbepalingen van artikel 1 van de Overeenkomst van toepassing worden verklaard, te worden uitgesloten van het toepassingsgebied van artikel 3 van het ontwerp van wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE OVEREENKOMST

4. De bepalingen uit de Overeenkomst waarmee het ontwerp van wet wil instemmen, zijn bestemd om te worden geïntegreerd in de op 12 mei 1967 ondertekende Overeenkomst België-SHAPE, en kunnen niet worden begrepen zonder hun samenhang met die Overeenkomst van 12 mei 1967. Ten einde de leden van het Parlement volledig voor te lichten over de juiste draagwijdte van de betrokken wijzigingen, verdient het aanbeveling om ook de tekst van het basisverdrag bij het ontwerp van wet te voegen.

5.1. De Overeenkomst waarmee instemming beoogd wordt, bevat verschillende delegaties en opdrachten aan “de Belgische Regering” (artikel 1, §§ 1-2, en artikel 5, §§ 1-2, § 4a).

In zoverre deze taken van “de Belgische Regering” betrekking hebben op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en gewesten behoren (bijvoorbeeld op het vlak van de personenbelasting), zullen voor het vervullen van deze taken onder “Belgische Regering” de daartoe bevoegde regering of regeringen van de federale staat en van de gemeenschappen en de gewesten moeten worden begrepen.

5.2. In het ontworpen artikel 1*bis*, lid 1, van de Overeenkomst België-SHAPE wordt bepaald dat de Belgische Regering kan beslissen om “de bepalingen van de Overeenkomst (lees: het Verdrag), het Protocol en de Overeenkomst België-SHAPE geheel of gedeeltelijk toe te passen” op het personeel van de krijgsmachten en het vergezellende burgerpersoneel van de zogenaamde partnerstaten.

³ In het bijzonder zou dit het geval zijn voor de voorlopige toepassing van immuniteiten op basis van artikelen 1, § 1, en 6 van de thans voorliggende Overeenkomst. Zie bv. Cass. 12 maart 2001, Liga van de Arabische Staten, Arr.Cass. 2001, 395.

De bepalingen van het Verdrag, het Protocol en de Overeenkomst België-SHAPE betreffen evenwel onder meer voorrechten en immuniteiten, die betrekking hebben op aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden. Het verlenen van een delegatie aan de uitvoerende macht die haar toestaat om te bepalen of de voorrechten en immuniteiten al dan niet gedeeltelijk worden toegepast, staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel, aangezien de Overeenkomst geen criteria bevat om te bepalen welke gedeelten van de genoemde regelingen van toepassing zouden zijn. De passage “geheel of gedeeltelijk” dient dan ook uit de Overeenkomst te worden geschrapt, of op zijn minst buiten toepassing te worden gelaten.

5.3. In het ontworpen artikel 9, § 5*bis*, van de Overeenkomst België-SHAPE wordt de Belgische Regering gemachtigd om de aard en de hoeveelheid van de diensten voor de lokale gemeenschap te bepalen, waarin de leden van de krijgsmachten en het burgerpersoneel belastingvrij kunnen aankopen.

Uit het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken vloeit voort dat de wetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingsschuld van de belastingplichtige kan worden bepaald, zoals de categorieën belastingplichtigen, de grondslag van de belasting, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen en verminderingen, en dat derhalve een delegatie van bevoegdheid aan de Regering die betrekking heeft op het bepalen van één of meer van die elementen, in beginsel ongrondwettig is.⁴

De verleende delegatie kan enkel worden aanvaard indien deze tot doel heeft om erop toe te zien dat het wel degelijk om “diensten voor de lokale gemeenschap” gaat, zodat de delegatie aan “de Belgische Regering” beperkt is tot het maken van een voorbehoud indien uit de aard of de hoeveelheid van de diensten blijkt dat deze een redelijk gebruik te buiten gaan om als “persoonlijk gebruik van het SHAPE-lid” “op de site van SHAPE” te kunnen worden beschouwd.

6. De tekst van de Overeenkomst waarmee de instemming wordt beoogd, toont verschillende gebreken, die de rechtszekerheid in het gedrang kunnen brengen.

⁴ Zie onder meer adv.RvS 46.342/3 van 15 april 2009 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 4 februari 2010 ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Comité voor Militaire Geneeskunde, ondertekend te Brussel op 2 juni 2008’ (*Parl.St.* Br.H.Parl. 2009, nr. A-16/1, p. 6-7) en, specifiek wat het op 12 juli 2006 ondertekend Zetelakkoord betreft, adv.RvS 47.869/1 van 11 maart 2010 over het voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten, ondertekend te Brussel op 12 juli 2006’ (*Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 2755/1, p. 17-19).

Zo kan bij wijze van voorbeeld worden verwezen naar de gebrekkige formulering van de verbintenis tot voorlopige toepassing van de Overeenkomst (zie *sub* 3), naar het feit dat doorheen de tekst van de Overeenkomst de verwijzingen naar onderdelen van een artikel (met name paragrafen, leden en punten) ten onrechte door elkaar worden gehaald, naar het feit dat in de Nederlandse tekst van de Overeenkomst de term “het Verdrag” moet worden gebruikt wanneer naar het Verdrag van 19 juni 1951 wordt verwezen (zie het eerste lid van de preambule), naar het feit dat artikel 3 van de Overeenkomst ten onrechte wordt onderverdeeld in afzonderlijke punten (aangezien deze slechts één bepaling invoegt), en naar het feit dat in artikel 5, §§ 4a) en b), van de Overeenkomst eenzelfde lid wordt gewijzigd, zodat de betrokken wijzigende bepalingen moeten worden samengevoegd.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord fait à Bruxelles le 10 septembre 2013, 'modificatif et complémentaire à l'Accord signé à Bruxelles le 12 mai 1967 entre le Royaume de Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces Alliées en Europe concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce Quartier Général sur le territoire du Royaume de Belgique', dénommé ci-après « l'Accord ».

EXAMEN DU PROJET DE LOI

Article 3

3. L'article 3 du projet de loi dispose que la loi en projet produit ses effets le 10 septembre 2013. Conformément à l'article 7, § 1^{er}, de l'Accord, tel qu'il a été soumis au Conseil d'État, celui-ci entre en vigueur le jour de la notification de sa ratification par le Royaume de Belgique au SHAPE « avec effet à la date de la signature ». La signature est intervenue le 10 septembre 2013.

À cet égard, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

« La loi d'assentiment prévoit une application rétroactive de l'Accord à partir du 10 septembre 2013, date de la signature de l'Accord. L'application rétroactive doit permettre au personnel des états partenaires de bénéficier, dès le jour de la signature de l'Accord, des privilèges et immunités propres à leur statut, mais aussi à régulariser immédiatement la situation fiscale et de sécurité sociale des personnes à charge de membres du SHAPE employées par le SHAPE dans le cadre d'activités socio-récréatives, de faire bénéficier à SHAPE et aux membres du SHAPE de l'exonération de taxes sur des services de proximité nécessaires au bon fonctionnement du SHAPE et de mettre en œuvre l'automatisme de l'application de l'accord Belgique-SHAPE de 1967 à tout nouvel organisme OTAN qui s'installerait auprès et serait subordonné au SHAPE.

L'application avec effet rétroactif à cette date ne signifie pas que l'Accord entrera en vigueur avec effet rétroactif sur le plan international mais prendra effet en Belgique à la date de la signature comme convenu pendant les négociations avec le SHAPE afin d'assurer le bon fonctionnement de ce Quartier général.

L'article en question prévoit uniquement que les dispositions de l'Accord peuvent, après son entrée en vigueur sur le plan international, être appliquées en Belgique avec effet rétroactif à partir de la date de sa signature ».

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Il semble devoir se déduire des précisions précitées que l'Accord s'applique déjà à titre provisoire à partir du jour de la signature.

À cet égard, il faut tout d'abord constater qu'un accord doit être rédigé avec le soin et la rigueur nécessaires, d'une manière qui fait clairement apparaître l'intention de ses auteurs. Il ne ressort pas clairement de l'article 7, § 1^{er}, *in fine*, de l'Accord que les parties ont l'intention de s'engager à l'appliquer à titre provisoire, puisque la formulation « avec effet à » s'utilise en général pour conférer un effet rétroactif. La version néerlandaise de l'Accord (« met uitwerking op de datum van ondertekening ») recourt, elle aussi, à une formulation dont il est habituellement fait usage pour attribuer un effet rétroactif.

Le procédé par lequel un effet rétroactif est attribué à un accord diffère du procédé de l'application provisoire de celui-ci.

L'effet rétroactif de l'Accord et de la loi d'assentiment pose problème en l'espèce, dans la mesure où l'Accord comporte des dispositions portant sur des immunités et des privilèges. La rétroactivité risquerait d'affecter la régularité des poursuites ou des procédures qui seraient déjà engagées et, par conséquent, de porter atteinte à la sécurité juridique et notamment aux droits des tiers concernés². En outre, cette constatation ne préjuge en aucune manière la question de savoir si l'attribution de la rétroactivité à l'Accord sera toujours aussi efficace, parce que tout acte n'est pas susceptible d'être régularisé.

Par ailleurs, il convient d'attirer l'attention sur le risque qu'une application à titre provisoire de l'Accord anticipe l'assentiment par le Parlement fédéral et que le Parlement est placé devant l'alternative suivante : soit ratifier l'application à titre provisoire, soit, en cas de non-ratification, mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'Accord. Ceci restreint le droit du Parlement d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment. En outre, même si l'assentiment du Parlement a pour effet de confirmer ce qui a été arrêté antérieurement, l'Accord ne peut avoir d'effet en droit interne avant que cet assentiment n'ait été donné, ce qui peut être source de difficultés. Ce ne sera pas le cas uniquement s'il existe déjà dans le cadre juridique existant un fondement juridique suffisant pour une application conforme au traité dans la pratique.

En l'absence d'un dispositif en droit belge régissant l'application à titre provisoire d'accords internationaux, le recours à l'instrument de l'application à titre provisoire peut engendrer des difficultés pratiques et juridiques³. Il est en tout cas recommandé d'entamer et d'achever le plus vite possible la procédure d'assentiment parlementaire relative à l'Accord actuellement examiné et d'éviter à l'avenir de souscrire un engagement en vue d'une application à titre provisoire d'un accord.

² Avis C.E. 54.747/VR du 27 janvier 2014 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Office international des Épizooties, signé à Bruxelles le 14 mars 2013', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-14, n° A-509/1.

³ Ce serait en particulier le cas pour l'application à titre provisoire d'immunités sur la base des articles 1^{er}, § 1^{er}, et 6 de l'Accord à l'examen. Voir par exemple Cass. 12 mars 2001, Ligue des États arabes, *Arr. Cass.* 2001, 395.

En outre, pour ce qui est du projet de loi soumis pour avis, les privilèges et immunités qui sont rendus applicables par les dispositions d'assimilation de l'article 1^{er} de l'Accord, doivent être exclus du champ d'application de l'article 3 du projet de loi.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD

4. Les dispositions de l'Accord auxquelles le projet de loi entend porter assentiment sont destinées à être intégrées dans l'Accord Belgique-SHAPE signé le 12 mai 1967 et ne peuvent être comprises sans être combinées avec cet Accord du 12 mai 1967. Afin d'informer parfaitement les membres du Parlement de la portée exacte des modifications concernées, il est recommandé de joindre également le texte de l'Accord de base au projet de loi.

5.1. L'Accord auquel il est envisagé de porter assentiment, accorde différentes délégations et missions à « l'État belge » (article 1^{er}, §§ 1^{er}-2, et article 5, §§ 1^{er}-2, § 4a).

Dans la mesure où ces tâches du « Gouvernement belge » concernent des matières qui relèvent de la compétence des communautés et des régions (par exemple en matière d'impôts des personnes physiques), il conviendra d'entendre par « Gouvernement belge », pour l'accomplissement de ces tâches, le ou les gouvernements de l'État fédéral et des communautés et des régions habilités à cet effet.

5.2. L'article 1^{er}*bis*, paragraphe 1, en projet, de l'Accord Belgique-SHAPE prévoit que le gouvernement belge peut décider « d'appliquer, en tout ou en partie, les dispositions de la Convention (lire: l'Accord), du Protocole et de l'Accord Belgique-SHAPE » au personnel des forces armées et au personnel civil accompagnant les États dits partenaires.

Or, les dispositions de l'Accord, du Protocole et de l'Accord Belgique-SHAPE concernent notamment des privilèges et des immunités qui portent sur des matières réservées au législateur. L'attribution d'une délégation au pouvoir exécutif qui lui permet de déterminer si les privilèges et immunités s'appliquent partiellement ou non se heurte au principe de légalité, puisque l'Accord ne comporte aucun critère permettant de déterminer quelles parties des dispositions précitées s'appliqueraient. On omettra dès lors de l'Accord les mots « en tout ou en partie » ou, à tout le moins, on en écartera l'application.

5.3. L'article 9, § 5*bis*, en projet, de l'Accord Belgique-SHAPE autorise le Gouvernement belge à préciser la nature et les quantités des services de proximité où les membres des forces armées et du personnel civil peuvent effectuer des achats en exonération de taxes.

Il ressort 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 la détermination des catégories de contribuables, l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition ou le tarif, et les exemptions et modérations éventuelles et que, dès lors, une délégation de pouvoir

au Gouvernement, portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle ⁴.

La délégation conférée ne peut être admise que si celle-ci a pour but de veiller à ce qu'il s'agisse bien de « services de proximité », de sorte que la délégation au « Gouvernement belge » se limite à formuler une réserve si la nature ou les quantités des services font apparaître que ceux-ci excèdent un usage raisonnable pour être qualifié d'« usage personnel du membre du SHAPE » « sur le site du SHAPE ».

6. Le texte de l'Accord auquel il est envisagé de porter assentiment présente plusieurs lacunes qui sont de nature à compromettre la sécurité juridique.

Ainsi, à titre d'exemple, on peut citer la formulation imparfaite de l'engagement en vue de l'application, à titre provisoire de l'Accord (voir le point 3), le fait qu'à différents endroits du texte de l'Accord, les références à des subdivisions d'un article (à savoir, les paragraphes, les alinéas et les points) sont, à tort, utilisées indifféremment, le fait que dans le texte néerlandais de l'Accord, le terme « het Verdrag » doit être utilisé lorsqu'il est fait référence à la Convention du 19 juin 1951 (voir le premier alinéa du préambule), le fait que l'article 3 de l'Accord est erronément subdivisé en points distincts (dès lors qu'il n'insère qu'une seule disposition) ainsi que le fait que dans l'article 5, §§ 4a) et b), de l'Accord, un seul alinéa est modifié, de sorte que les dispositions modificatives concernées doivent être fusionnées.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ Voir notamment l'avis C.E. 46.342/3 du 15 avril 2009 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 4 février 2010 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Comité international de Médecine militaire, signé à Bruxelles le 2 juin 2008', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2009, n° A-16/1, pp. 6-7) ainsi que, spécifiquement en ce qui concerne l'Accord de siège signé le 12 juillet 2006, l'avis C.E. 47.869/1 du 11 mars 2010 sur l'avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, signé à Bruxelles le 12 juillet 2006' (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-14, n° 2755/1, pp. 17-19).