CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.371/4
du 18 novembre 2015

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale, signé à Bruxelles le 15 mai 2014'

‡LW-ADMPRADDG-FIDHBQW‡

Le 23 octobre 2015, 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 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale, signé à Bruxelles le 15 mai 2014'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 novembre 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves DELVAL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2015.

*

‡LW-ADMPRADDG-FIDHBQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

EXAMEN DE L'ACCORD DE SIÈGE

Dans l'avis 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' [1], les chambres réunies ont formulé les observations suivantes :

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner 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' (ci-après : l'Accord). Cet accord règle principalement les pouvoirs ainsi que les privilèges et immunités du bureau de liaison de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), qui est établi en Belgique, afin de favoriser les contacts et la collaboration avec les institutions européennes. L'Accord comporte en outre diverses dispositions relatives au statut du personnel de ce bureau de liaison.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD

2. Le préambule de l'Accord mentionne 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.

Le Conseil d'État a déjà relevé à plusieurs reprises [2] que cette formule doit 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. Par souci de sécurité juridique, il est recommandé que sa mention expresse en soit faite dans la formule citée [3-4-5].

---

[1] *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2014-2015, n° 73/1, pp. 7-9.

[2] *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 52.275/VR/1/2 donné le 27 novembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 31 mai 2013 'portant assentiment au protocole sur les objections du peuple irlandais par rapport au traité de Lisbonne, signé à Bruxelles le 13 juin 2012' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-2013, n° 1934/1, pp. 25-26, observation 3) et l'avis 53.600/VR donné le 8 août 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 23 septembre 2013 'portant assentiment à l'Accord commercial entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Colombie et le Pérou, d'autre part, signé à Bruxelles le 26 juin 2012' (*Doc. parl*., Parl. Comm. germ., 2012-2013, n° 189/1, pp. 8-12, observation 2).

[3] *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Voir l'avis 27.270/4 donné le 18 mars 1998 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 18 juin 1998 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la

‡LW-ADMPRADDG-FIDHBQW‡

3. L'article 21.2 de l'Accord prévoit que le Ministre des Finances compétent détermine les conditions et procédures pour l'application de l'article 20.1.a) et de l'article 21 (exonération de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités des fonctionnaires du Bureau).

L'article 22.2 prévoit que le Ministre des Finances compétent fixe les limites et les conditions d'application de cet article (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, leurs meubles meublants et leur voiture automobile destinée à leur usage personnel).

En ce qui concerne de telles délégations au ministre, la section de législation du Conseil d'État 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 – *a fortiori* à un ministre – portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle [6].

4.1. L'article 34, alinéa 2, de l'Accord est rédigé comme suit en langue néerlandaise : 'Het Akkoord treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving, met terugwerking tot de datum van [7] ondertekening, tenzij voor wat betreft de immuniteit van rechtsmacht voorzien in de artikels 3, 18.1 b), 19.1 en 20.2 a) van dit Akkoord'. L'Accord a été signé le 15 mai 2014.

Selon le texte en langue française de la même disposition : '[l']Accord 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, sauf pour ce qui concerne les articles

---

Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des Relations internationales de la Commission communautaire française' (*Doc. parl*., Ass. Comm. comm. fr., 1997-1998, n° 63/1) ainsi que l'avis 53.978/VR donné le 7 novembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 4 avril 2014 'portant assentiment à l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, signé à Ulaanbaatar le 30 avril 2013' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, n° 2455/1, pp. 38-39, observation 5).

[4] *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Ceci nécessite une modification 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' (en particulier l'article 8, alinéa 3, et le commentaire correspondant) et des formules de signature arrêtées sur la base de celui-ci par la Conférence interministérielle Politique étrangère le 17 juin 1994.

[5] *Note de bas de page 4 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, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

[6] *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis 46.342/3 donné le 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).

[7] *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : « met terugwerking tot de datum van », traduction « avec effet rétroactif à la date du ».

‡LW-ADMPRADDG-FIDHBQW‡

3, 18.1,b) et 19.1 et 20.2 a) de cet Accord' [8]. Tant dans la version en langue française que dans la version en langue anglaise, il est mentionné que l'Accord aura 'effet' 'à la date de signature'. Cette formulation est généralement utilisée pour conférer un effet rétroactif à un traité.

4.2. Dans la mesure où les articles 3, 18.1 b), 19.1 et 20.2 a), relatifs aux immunités accordées, sont exclus de cet effet rétroactif, cette méthode ne soulève pas d'objections du point de vue juridique. En effet, la validité des poursuites déjà engagées ou d'autres actes posés dans le cadre de la fonction juridictionnelle, visés par ces dispositions de l'accord, n'est donc pas affectée.

4.3. Il en va toutefois autrement des immunités qui ne sont pas prévues par les articles 3, 18.1 b), 19.1 et 20.2 a), de l'Accord. L'effet rétroactif pourrait en effet affecter la régularité des poursuites ou procédures qui auraient déjà été entamées et porter ainsi atteinte à la sécurité juridique et en particulier aux droits des tiers concernés [9].

4.4. Au demeurant, en ce qui concerne les immunités qui ne sont pas visées par les articles 3, 18.1 b), 19.1 et 20.2 a), l'attribution d'un effet rétroactif à l'Accord ne répondrait pas non plus aux griefs de la section de législation du Conseil d'État formulés par rapport au procédé de l'application provisoire. L'effet rétroactif qui est conféré à l'accord ne permet pas en effet de régulariser certains actes ; ces actes ne peuvent pas non plus être annulés : à cet égard, on peut notamment songer à l'impossibilité d'annuler une arrestation ou une saisie de documents officiels avec effet rétroactif (par exemple, l'article 18.1 a) et c), de l'Accord) [10] » [11].

[8] *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Voir également la version en langue anglaise de la même disposition : « The Agreement shall enter into force on the first day of the second month following the date of exchange of the last notification, with effect from the date of signature, except as regards the immunity from jurisdiction and execution granted in accordance with articles 3, 18.1 b), 19.1 and 20.2 a) of this Agreement ».

[9] *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Voir l'avis 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 Épizooties, signé à Bruxelles le 14 mars 2013' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-509/1, observation 4).

[10] *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Voir l'avis 54.747/VR.

[11] La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans l'avis 58.194/4 donné le 21 octobre 2015 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale, signé à Bruxelles le 15 mai 2014'.

‡LW-ADMPRADDG-FIDHBQW‡

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Dans l'intitulé et à l'article unique, il y a lieu d'écrire « fait à Bruxelles … » [12].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[12] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative »,recommandation n° 73.1 et formule F 4-1-4-1.

‡LW-ADMPRADDG-FIDHBQW‡