CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.873/4
du 29 février 2016

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Office International des Épizooties, fait à Bruxelles le 14 mars 2013'

‡LW-BFDQOEHDH-FIHDYM‡

Le 2 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté germanophone 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'Office International des Épizooties, fait à Bruxelles le 14 mars 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 février 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 février 2016.

*

‡LW-BFDQOEHDH-FIHIDYM‡

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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

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'Office international des Épizooties, signé à Bruxelles le 14 mars 2013'. L'accord règle principalement les pouvoirs ainsi que les privilèges et immunités du Bureau de l'Office international des Épizooties, établi en Belgique à titre de représentation sous-régionale. En outre, il comporte diverses dispositions relatives au statut du personnel du Bureau.

EXAMEN DE L'ACCORD DE SIÈGE

1. Dans 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 Epizooties, signé à Bruxelles, le 14 mars 2013' [1], la section de législation, en chambres réunies, a formulé les observations suivantes :

> « 2. Les auteurs de l'accord de siège ont judicieusement choisi, à l'article 17 de celui-ci, de confier la détermination des 'conditions et modalités d'application des articles 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 15' aux 'autorités belges compétentes pour ces matières fiscales'. Il est ainsi tenu compte de la répartition interne des compétences en matières fiscales, ainsi que du principe de légalité en vigueur pour ces matières.
>
> Les auteurs semblent toutefois avoir perdu de vue que l'article 20.2 de l'accord de siège habilite le ministre (fédéral) qui a les finances dans ses attributions à fixer les conditions et modalités d'application de l'article 19.1, a), et de l'article 20 de l'accord de siège. Dès lors que ces dispositions portent sur des exonérations de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités dont bénéficient les membres du personnel de l'Office international des Épizooties, elles concernent l'impôt des personnes physiques. Étant donné que les régions deviendront compétentes, le 1er juillet 2014, 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

[1] *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2013-2014, n° A-509/1, pp. 6-8. La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 58.706/4 donné le 13 janvier 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Office International des Epizooties, fait à Bruxelles le 14 mars 2013' et dans l'avis 58.921/4 donné ce jour sur un avant-projet de décret de la Région wallonne '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'.

‡LW-BFDQOEHDH-FIHDYM‡

augmentations d'impôt sur ces centimes additionnels [2], 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 de siège, c'est-à-dire comme une délégation à l'autorité belge compétente pour cette matière fiscale [3].

3. Le préambule de l'accord de siège 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.

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

4. Aux termes de l'article 32, alinéa 2, de l'accord de siège, ce dernier entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date de la dernière notification, avec effet à la date de la signature de l'accord de siège, sauf pour ce qui concerne les articles 3 et 19.2, a). Il peut se déduire de cette formulation que l'intention était d'attribuer à l'accord de siège un effet rétroactif à la date de sa signature, le 14 mars 2013. Le Conseil d'État estime devoir adopter sur ce point une position autre que celle qu'il a formulée à ce sujet dans l'avis 53.351/VR du 27 juin 2013 sur un avant-projet de décret d'assentiment à l'accord de siège, en ce qui concerne la Région flamande et la Communauté flamande [6].

---

[2] *Note de bas de page 2 de l'avis cité :* Voir les articles 5/1 à 5/8 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', tels qu'ils ont été insérés par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences', ainsi que l'article 82 de la loi spéciale citée en dernier lieu.

[3] *Note de bas de page 3 de l'avis cité :* L'exposé des motifs précise certes que « l'habilitation du Ministre des Finances, doit être lue comme 'le ministre compétent pour les finances'. En effet, le Ministre fédéral n'est pas compétent pour accorder une exemption d'impôts régionaux ». Cette explication n'est toutefois pas suffisante, le destinataire de la délégation devant être mentionné de manière suffisamment précise dans la disposition de délégation même.

[4] *Note de bas de page 4 de l'avis cité :* C'est également le cas dans l'avis C.E. 52.275/VR/1/2 du 27 novembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 31 mai 2013 'tot instemming met het protocol over de bezwaren van het Ierse volk ten aanzien van het verdrag van Lissabon, ondertekend in Brussel op 13 juni 2012', point 3 (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-13, n° 1934/1, 25-26).

[5] *Note de bas de page 5 de l'avis cité :* Voir déjà l'avis C.E. 27.270/4 du 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 Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des Relations internationales de la Commission communautaire française', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 1997-98, n° 63/1. 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 6 de l'avis cité :* Voir les observations 3.1 à 3.3 de cet avis, dans lequel on admet encore que l'accord de siège fasse l'objet d'une application provisoire à partir de la date de sa signature (et ne rétroagisse pas à cette date).

‡LW-BFDQOEHDH-FIHDYM‡

Dans la mesure où les articles 3 et 19.2, 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 exercices de juridiction, visés par ces dispositions de l'accord, n'est pas affectée.

Il est néanmoins déconseillé d'attribuer un effet rétroactif aux accords, pour les mêmes motifs que lorsqu'il s'agit d'autres normes internes belges ».

Cette dernière observation, relative au caractère rétroactif du projet, s'impose d'autant plus au vu du temps passé depuis le précédent avis [7].

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'avant-projet de décret n'appelle pas d'observation.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[7] Selon la Cour constitutionnelle, « La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli.
La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous » (Voir notamment : 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-BFDQOEHDH-FIHDYM‡