



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.744/2/V

du 7 aout 2017

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
'portant assentiment à l'Accord international sur la Fondation
Union européenne - Amérique latine et Caraïbes, fait à
Saint-Domingue le 25 octobre 2016'

Le 23 juin 2017, 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 prorogé de plein droit * jusqu'au 9 août 2017, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord international sur la Fondation Union européenne - Amérique latine et Caraïbes, fait à Saint-Domingue le 25 octobre 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 7 août 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 août 2017.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

EXAMEN DU TRAITÉ

Dans l'avis n° 60.725/VR donné le 7 février 2017 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande portant assentiment au même accord, les chambres réunies de la section de législation se sont exprimées comme suit :

(traduction)

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET »

2. L'avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord 'instituant la fondation internationale UE-ALC', signé à Saint-Domingue le 25 octobre 2016 (ci-après : l'accord). La fondation, qui est une organisation internationale de nature intergouvernementale dotée de la personnalité juridique, instituée en vertu du droit international public, a pour objectif de renforcer les liens entre les États d'Amérique latine et des Caraïbes, l'Union européenne et les États membres de l'Union européenne.

COMPÉTENCE

3. Le 22 septembre 2016, le groupe de travail 'Traités mixtes' a considéré que l'accord constitue un traité mixte ('État fédéral/communautés/régions'). Toutefois, eu égard à la définition générale des objectifs à atteindre et des activités devant être exercées par la Fondation UE-ALC (ci-après : la Fondation), qui portent ou peuvent porter sur n'importe quelle matière, l'accord touche également aux compétences de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française (lorsqu'elle exerce les compétences de la Communauté française), de sorte que les assemblées législatives de ces entités doivent également donner leur assentiment à l'accord.

4. Le rapport du groupe de travail Traités mixtes propose de faire signer l'accord selon la 'formule 3'. Cette formule s'énonce comme suit :

'Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

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

Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt’.

Eu égard à l’observation formulée au point 3, 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 eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule citée ¹⁻².

[...]

OBSERVATION GÉNÉRALE

7. On peut lire dans l’exposé des motifs ce qui suit :

‘Lors de la signature de l’accord, la Belgique devra déposer à l’article 20 une déclaration pour éviter que l’accord génère directement des privilèges et immunités en Belgique. Au cas où une antenne de la Fondation était instituée en Belgique, un accord de siège doit être conclu’.

Selon le site Internet du dépositaire de l’accord, la Belgique, à l’occasion de la signature de l’accord, le 25 octobre 2016, a fait la déclaration suivante :

‘Se référant à l’article 20 (Privilèges et immunités), par. 5 et 6, le Royaume de Belgique déclare que, en cas d’ouverture d’un Bureau de la Fondation UE-LAC en Belgique, il n’accordera pas une exemption de taxes sur les salaires et émoluments du personnel payés par la Fondation’ ³.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a répondu en ces termes :

‘Het gaat om een unilaterale verklaring met betrekking tot de paragrafen 5 en 6 van artikel 20 van de overeenkomst (voorrechten en immuniteiten). Deze verklaring verduidelijkt dat in het geval dat de Stichting een vertegenwoordiging/bureau in ons land, [heeft] er geen vrijstelling van taksen op salarissen en emolumenten van personeelsleden geldt. Bij het openen van een vertegenwoordiging in België, dient er een apart zetelakkoord te worden onderhandeld. We zullen dit verduidelijken in de memorie van toelichting’.

¹ *Note de bas de page 2 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 les commentaires correspondants) et des formules de signature arrêtées sur la base de celui-ci par la Conférence interministérielle de la Politique étrangère le 17 juin 1994.

² *Note de bas de page 3 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, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’).

³ *Note de bas de page 6 de l’avis cité* :

<http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/ratification/?v=decl&aid=2016057&pid=B>

En tout état de cause, il ressort tant du texte de la déclaration et de l'interprétation qui en est donnée dans l'exposé des motifs que de la réponse du délégué que la déclaration précitée doit être qualifiée de 'réserve' ⁴. Conformément à l'article 29, paragraphe 1, de l'accord, les parties, au moment de signer ou de ratifier l'accord, peuvent émettre des réserves relatives à son contenu, pour autant qu'elles ne soient pas incompatibles avec son objet et sa finalité.

Le texte de la réserve que la Belgique a émise lors de la signature est toutefois ambigu et n'est pas en parfaite concordance avec la portée que lui attribue l'exposé des motifs. Ainsi, on n'aperçoit pas clairement si la réserve ne concerne que l'exonération d'impôts sur les salaires et émoluments des membres du personnel de la Fondation, réglée à l'article 20, paragraphe 6, de l'accord ('il n'accordera pas une exemption de taxes sur les salaires et émoluments du personnel payés par la Fondation'), ou si celle-ci concerne également les privilèges de la Fondation elle-même, réglés à l'article 20, paragraphe 5, de l'accord ('Se référant à l'article 20 (Privilèges et immunités), par. 5 et 6'). En outre, on n'aperçoit pas non plus s'il s'agit d'une réserve générale concernant cette (ces) obligation(s) ou s'il s'agit d'une réserve qui est limitée à un bureau belge et aux membres du personnel de la Fondation qui y sont attachés ('en cas d'ouverture d'un Bureau de la Fondation UE-LAC en Belgique').

Il ressort d'un commentaire du service concerné du Service public fédéral Affaires étrangères que l'intention, en cas d'ouverture d'un bureau belge de la Fondation, est que ce bureau ou les membres de son personnel ne pourront pas invoquer les exonérations mentionnées tant aux paragraphes 5 que 6 de l'article 20 de l'accord. L'intention est de ne pouvoir bénéficier que des exonérations accordées sur la base de l'accord de siège conclu à ce moment-là par la Belgique et la Fondation ⁵. Si telle est effectivement l'intention, la réserve devra être précisée en ce sens.

La précision d'une réserve dans l'exposé des motifs du décret d'assentiment – comme le propose le délégué – n'est pas opposable aux parties à l'accord, à la Fondation ou à son personnel. En effet, un instrument international ne peut pas être modifié ou interprété unilatéralement au moyen d'un commentaire dans l'exposé des motifs d'un acte d'assentiment ⁶. La portée de la réserve doit dès lors être précisée en

⁴ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Conformément à l'article 2, paragraphe 1, d), de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 'sur le droit des traités', une réserve est « une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ».

⁵ *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Voir également l'article 20, paragraphe 4, de l'accord.

⁶ *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Voir par exemple l'avis C.E. 42.625/VR-42.626/VR-42.627/VR du 3 avril 2007 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention relative à la coopération en matière d'adoption d'enfants entre la Communauté germanophone de Belgique et le Gouvernement de la République socialiste du Vietnam, signée à Bruxelles le 17 mars 2005' (42.625/VR), un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention relative à la coopération en matière d'adoption d'enfants entre la Communauté flamande de Belgique et le Gouvernement de la République socialiste du Vietnam, signée à Bruxelles le 17 mars 2005' (42.626/VR) et un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention relative à la coopération en matière d'adoption d'enfants entre la Communauté française de Belgique et le Gouvernement de la République socialiste du Vietnam, signée à Bruxelles le 17 mars 2005' (42.627/VR), <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42625.pdf>, observation 29 ; l'avis C.E. 45.475/2 du 10 décembre 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 7 mai 2009 'portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et la République tunisienne tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude et l'évasion en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et au Protocole, signés à Tunis le 7 octobre 2004', *Doc. parl.*, Sénat, 2008-09,

procédant à un nettoyage de son texte proprement dit et en communiquant ensuite celui-ci, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de l'accord, au depositaire, qui le notifie aux autres parties à l'accord⁷. Cette précision peut être apportée au plus tard au moment de la ratification de l'accord⁸.

En outre, mieux vaudrait énoncer dans le décret d'assentiment les réserves que l'État belge entend faire⁹⁻¹⁰. De la sorte, la sécurité juridique sera mieux assurée dès lors qu'il n'y aura aucun doute quant à la portée de l'assentiment donné par le Parlement flamand¹¹ ».

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet de décret examiné¹².

n° 1163/1, (57), 58, faisant référence à Cass., 16 janvier 1968, *Pas.*, 1968, 625 et Cass., 12 mars 1968, *Pas.*, 1968, 874.

⁷ *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : La réserve devra être acceptée par le conseil d'administration de la Fondation (article 20, paragraphe 3, de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 'sur le droit des traités').

⁸ *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : Conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 'sur le droit des traités', une réserve qui est formulée lors de la signature doit être confirmée formellement par l'État qui en est l'auteur, au moment où il exprime son consentement à être lié par le traité.

⁹ *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 207, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

¹⁰ *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : Ce faisant, la réserve sera publiée au *Moniteur belge* en sorte qu'elle sera opposable aux tiers (Voir Gent 19 janvier 2001, *T. Strafr.* 2001, 269, note E. SOMERS). Toute réserve confirmée ou formulée ultérieurement devra également satisfaire à cette même obligation de publication.

¹¹ *Note de bas de page 14 de l'avis cité* : Voir dans le même sens l'avis C.E. 59.884/VR du 20 septembre 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention de Strasbourg de 2012 sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI 2012), faite à Strasbourg le 27 septembre 2012', *pas encore publié*, l'avis C.E. 28.658/1 du 11 mars 1999 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 19 mars 2004 'portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-2003, n° 1705/1, pp. 21-28, l'avis C.E. 45.137/4 du 24 septembre 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 9 janvier 2009 'portant assentiment au Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, fait à Strasbourg le 5 mai 1998', *Doc. parl.*, Parl. germ., 2008-2009, n° 140/1, pp. 4-5, l'avis C.E. 49.132/1 du 20 janvier 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 15 juillet 2011 'portant assentiment au protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale, sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, fait à Utrecht le 16 novembre 2009', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2010-2011, n° 1061/1, pp. 19-22.

¹² Voir l'avis n° 61.252/4 donné le 27 avril 2017 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord instituant la Fondation internationale, UE-ALC, fait à Saint-Domingue le 25 octobre 2016' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2604/001, pp. 9 à 14). La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis n° 61.238/4 donné le 27 avril 2017 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord instituant la Fondation internationale UE-ALC, signé le 25 octobre 2016 à Santo Domingo'.

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre LIÉNARDY