CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 64.297/4
du 10 octobre 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Agence spatiale européenne additionnel à la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne, faite à Paris le 30 mai 1975, sur les privilèges et immunités de l'Agence spatiale européenne en Belgique, signé à Bruxelles le 24 mai 2017'

‡LW-BFKSPFDED-GECJHYM‡

Le 19 septembre 2018, 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 entre le Royaume de Belgique et l'Agence spatiale européenne additionnel à la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne, faite à Paris le 30 mai 1975, sur les privilèges et immunités de l'Agence spatiale européenne en Belgique, signé à Bruxelles le 24 mai 2017'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 octobre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 octobre 2018.

*

‡LW-BFKSPFDED-GECJHYM‡

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.

EXAMEN DU TRAITÉ

La section de législation s'est exprimée comme suit dans l'avis n° 61.705/VR donné le 10 aout 2017 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Agence spatiale européenne additionnel à la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne du 30 mai 1975, sur les privilèges et immunités de l'Agence spatiale européenne en Belgique, signé à Bruxelles le 24 mai 2017'.

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE D'ORDONNANCE

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner assentiment, au nom de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Agence spatiale européenne additionnel à la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne du 30 mai 1975, sur les privilèges et immunités de l'Agence spatiale européenne en Belgique (ci-après : l'Accord additionnel).

L'Accord additionnel précise certains aspects relatifs aux privilèges et immunités accordés par la Belgique en vue du bon fonctionnement des sites de l'Agence spatiale européenne et du Bureau pour les Relations de l'Agence avec l'Union européenne à Bruxelles.

[…]

COMPÉTENCE

Lors de sa réunion du 12 novembre 2014, le Groupe de travail « Traités mixtes » a constaté le caractère mixte de l'Accord additionnel.

On peut se rallier à cette qualification.

EXAMEN DU TRAITÉ

OBSERVATION GÉNÉRALE

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

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

‡LW-BFKSPFDED-GECJHYM‡

La section de législation du Conseil d'État 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 [1]. Par souci de sécurité juridique, il eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule précitée [2].

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé dans le passé, il convient de préciser dans l'exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance ce qu'il y a lieu d'entendre par « partenaire légal » qui figure à l'article 2, paragraphe 1, f), en projet de l'Accord additionnel [3].

Article 7

L'article 7, paragraphe 2, en projet, de l'Accord additionnel contient le terme « facilités ». Ce terme n'apparait toutefois pas dans la Convention 'sur les relations diplomatiques' faite à Vienne le 18 avril 1961. Le terme en question doit dès lors être précisé ou omis [4].

Article 9

1. L'article 9, paragraphe 4, de l'Accord additionnel dispose que le Ministre des Finances compétent fixe les « modalités de mise en œuvre » (uitvoeringsmodaliteiten) de cette disposition (droit des membres du personnel concernés d'importer ou d'acquérir, en exemption des droits à l'importation et de la

[1] *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : Voir par exemple 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', observation 3 (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-509/1, p. 7) et l'avis 57.095/VR donné le 27 avril 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 30 octobre 2015 'portant assentiment à l'accord de siège, avec échanges de lettres, entre le Royaume de Belgique et l'Organisation internationale de Police criminelle - INTERPOL (O.I.C.P. - INTERPOL), signé à Lyon le 14 octobre 2014 et à Bruxelles le 24 octobre 2014' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 393/1, pp. 23-24).

[2] *Note de bas de page n° 2 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').

[3] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* :Voir en ce sens notamment l'avis 59.465/1 donné le 12 juillet 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 31 mars 2017 'houdende instemming met 1° het aanvullende akkoord, gesloten te Straatsburg op 3 december 1974 tussen het Koninkrijk België en de Raad van Europa, bij het algemeen akkoord inzake de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, ondertekend te Parijs op 2 september 1949, zoals gewijzigd door het eerste protocol, ondertekend te Straatsburg op 9 december 1987 en door het tweede protocol, ondertekend te Brussel op 15 april 2016; 2° het tweede protocol, ondertekend te Brussel op 15 april 2016 tot wijziging en aanvulling van het onder 1° vermelde aanvullende akkoord' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 1067/1, pp. 17-22) et l'avis 59.383/VR donné le 23 juin 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant assentiment au : Deuxième Protocole modifiant et complétant l'Accord, conclu à Strasbourg le 3 décembre 1974 entre le Royaume de Belgique et le Conseil de l'Europe complémentaire à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, signé à Paris le 2 septembre 1949, fait à Bruxelles le 15 avril 2016' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-389/1, pp. 5-8).

[4] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité :* Voir dans le même sens l'avis 59.383/VR et l'avis 59.465/1 précités.

‡LW-BFKSPFDED-GECJHYM‡

taxe sur la valeur ajoutée, les meubles meublants et un véhicule automobile destinés à leur usage personnel, pendant la période de douze mois suivant leur première prise de fonctions en Belgique).

À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé par le passé [5] qu'il ressort du principe de légalité en matière fiscale que le législateur compétent 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 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.

La compétence attribuée au Ministre des Finances à l'article 9, paragraphe 4, de l'Accord additionnel n'est dès lors admissible que si elle concerne la fixation de règles pratiques pour l'application de la disposition précitée de l'Accord additionnel et elle ne l'est pas lorsqu'elle porte sur les éléments essentiels précités.

À cet égard, force est de constater qu'en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée [6], la compétence déléguée au Ministre des Finances est conforme à l'article 42, § 3, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, dont l'alinéa 2 dispose entre autres que « [l]e Ministre des Finances ou son délégué fixent les limites et les conditions d'application du présent paragraphe ».

En ce qui concerne l'exonération des droits d'importation, la délégation prévue à l'article 9, paragraphe 4, de l'Accord additionnel peut également être admise à la lumière des habilitations conférées au Roi par les articles 19/3 à 19/8 de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises'.

Eu égard au principe de légalité en matière fiscale susvisé, il est recommandé, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, de compléter l'exposé des motifs du projet d'ordonnance par une référence aux dispositions précitées du Code de la taxe sur la valeur ajoutée et de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises' et, plus précisément en ce qui concerne la franchise des droits à l'importation, à la disposition par laquelle le Roi habilite le Ministre des Finances, en application de l'article 19/8, § 2, de cette dernière loi, à fixer les seuils et les limites de la franchise [7].

2. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que conformément à l'article 129, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 'relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières', la Belgique doit communiquer à la Commission européenne les dispositions douanières contenues dans l'Accord additionnel.

[5] *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité :* Voir entre autres l'avis 57.095/VR précité.

[6] *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité :* Voir l'article 42, § 3, alinéa 1er, 2°, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée.

[7] *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité :* Voir aussi l'avis 58.674/VR donné le 26 janvier 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole additionnel, fait à Bruxelles le 11 juillet 2012 et à New York le 11 juillet 2012, à l'Accord complémentaire à la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies, entre le Royaume de Belgique et l'Organisation des Nations Unies, signé à Bruxelles le 22 janvier 1976'.

‡LW-BFKSPFDED-GECJHYM‡

Article 15

Aux termes de son article 15, paragraphe 3, l'Accord additionnel « 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 du présent Accord ».

L'attribution d'un effet rétroactif à l'Accord additionnel se heurte à une objection juridique en ce qui concerne ses dispositions relatives aux immunités. Dans la mesure où cette rétroactivité pourrait affecter la validité de poursuites déjà engagées ou de procédures déjà entamées, elle n'est pas admissible en ce qui concerne les dispositions relatives aux immunités [8]. Cette façon de procéder risque en effet de compromettre la sécurité juridique et plus particulièrement les droits des tiers concernés. Pour ces motifs, les immunités doivent être exclues du champ d'application de la rétroactivité conférée par l'article 15, paragraphe 3, de l'Accord additionnel.

Indépendamment de l'observation précédente, il y a lieu d'observer, d'une manière plus générale, qu'il est déconseillé de conférer un effet rétroactif aux traités pour les mêmes motifs que ceux évoqués pour la législation interne [9] ».

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet de décret examiné [10].

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

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

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

[8] *Note de bas de page n° 8 de l'avis cité :* Comparez entre autres avec l'avis 54.747/VR précité.

[9] *Note de bas de page n° 9 de l'avis cité :* Voir notamment à cet égard 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. Voir dans le même sens l'avis 59.383/VR et l'avis 59.465/1 précités.

[10] La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans l'avis n° 62.600/4 donné le 27 décembre 2017 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord, fait à Bruxelles le 24 mai 2017, entre le Royaume de Belgique et l'Agence spatiale européenne additionnel à la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne du 30 mai 1975 sur les privilèges et immunités de l'Agence spatiale européenne en Belgique'.

‡LW-BFKSPFDED-GECJHYM‡