



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 66.550/4
du 2 octobre 2019

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
'portant assentiment à l'accord 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 belge, fait à Bruxelles, le 10 septembre 2013'

Le 4 septembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président, Ministre des Pouvoirs locaux et des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord 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 belge, fait à Bruxelles, le 10 septembre 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 octobre 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 octobre 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 DE L'ACCORD MODIFICATIF ET COMPLÉMENTAIRE

Dans l'avis n° 55.573/VR donné le 15 avril 2014 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 16 janvier 2015 'portant assentiment à : 1° l'accord 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, signé à Bruxelles le 12 mai 1967, tel que modifié et complété par l'accord signé à Bruxelles le 10 septembre 2013 ; 2° l'accord, signé à Bruxelles le 10 septembre 2013, modifiant et complétant 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'¹, la section de législation, en chambres réunies, a formulé les observations suivantes :

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

¹ *Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-2015, n° 120/1, pp. 23-28, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/55573.pdf>. Voir, également, l'avis n° 57.137/1 donné le 17 mars 2015 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1303/1, pp. 12-16, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57137.pdf>. La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis n° 58.888/4 donné le 29 février 2016 sur l'avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 26 janvier 2017 'portant assentiment à l'Accord 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, fait à Bruxelles le 10 septembre 2013', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2016-2017, n° 383/1, pp. 10-16, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58888.pdf> ; dans l'avis n° 58.920/4 donné le 29 février 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 9 juin 2016 'portant assentiment à l'Accord 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, fait à Bruxelles le 10 septembre 2013', *Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 478/1, pp. 27-29, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58920.pdf> et dans l'avis n° 59.311/4 donné le 10 mai 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 décembre 2016 'portant assentiment à : l'Accord 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, signé à Bruxelles le 12 mai 1967, tel que modifié et complété par l'Accord, signé à Bruxelles le 10 septembre 2013; et l'Accord 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, fait à Bruxelles le 10 septembre 2013', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2015-2016, n° A-356, pp. 7-12, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59311.pdf>.

(Traduction)

« 3. Les dispositions de l'Accord auxquelles le projet de décret entend porter assentiment sont destinées à être intégrées dans l'Accord Belgique-SHAPE 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 décret.

4.1. L'Accord auquel il est envisagé de porter assentiment, accorde différentes délégations et missions au 'Gouvernement 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.

4.2. L'article 1^{er} *bis*, § 1^{er}, 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 des 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 fédéral ou décentralisé. 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.

4.3. 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.

Invité à préciser ce que sont 'des services de proximité' visés à l'article 5, § 2, de l'Accord, le délégué a répondu ce qui suit :

'À cet égard, la définition de 'services de proximité' s'énonce comme suit : 'Ce qui n'est pas considéré comme une livraison de biens est considéré comme une prestation de services. En principe, la livraison de biens est visée à l'article 10 du Code de la TVA, tandis que la prestation de services fait l'objet de l'article 18, § 1^{er} du même code. La prestation de services doit être fournie sur le site du SHAPE, porter uniquement sur l'usage personnel du membre du SHAPE et être effectuée par un assujéti à la TVA et non par le SHAPE directement'.

Le Comité interministériel pour la politique de siège négocie avec le SHAPE, en collaboration avec le SPF Finances, la mise en œuvre concrète de ce concept. Il peut s'agir par exemple de services tels que le pressing, la coiffure, 'Mister Minit', la location de voitures de courte durée, ...'.

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, inconstitutionnelle².

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'.

5. 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.

Invité à apporter des précisions sur cette disposition, le délégué a répondu ce qui suit :

'L'accord s'applique déjà provisoirement depuis le jour de la signature. C'est ce que vise son article 7, même s'il ne l'exprime pas explicitement. Afin de permettre au Parlement flamand de porter assentiment à cet accord en connaissance de cause, il est sans doute indiqué d'insérer un article 3 dans le décret d'assentiment, qui s'énonce comme suit :

'Art. 3. Le présent décret produit ses effets le 10 septembre 2013'.

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 la date de la signature' s'utilise en général pour conférer un effet rétroactif. La version française de l'Accord ('avec effet à la date de sa signature') 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 du décret d'assentiment ne peut pas être admis en l'espèce. En effet, l'Accord comporte notamment 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 concernés³.

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Voir notamment l'avis 46.342/3 du Conseil d'État, section de législation, 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) ainsi que, spécifiquement en ce qui concerne l'Accord de siège signé le 12 juillet 2006, l'avis 47.869/1 donné le 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, 2013-2014, n° 2755/1, pp. 17-19).

³ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Avis 54.747/VR donné le 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., 2013-2014, n° A-509/1).

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 flamand et que le Parlement est placé devant l'alternative suivante : soit ratifier l'application à titre provisoire, soit, en cas de non-assentiment, mettre l'État belge dans une position délicate vis-à-vis du cosignataire de l'Accord. Ceci restreint le droit du Parlement flamand d'apprécier librement s'il peut donner ou non son assentiment. En outre, même si l'assentiment du Parlement flamand 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 juridiques⁴. 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.

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 5), 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 de l'Accord, le terme 'la Convention' 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), le fait qu'à l'article 5 de l'Accord, un même alinéa est modifié, à tort, à deux reprises (le texte sous le § 4b doit être inséré sous le texte du § 4a), ainsi que le fait que dans le texte de l'article 5, § 4b, il faut remplacer 'l'Accord Belgique-SHAPE' par 'l'Accord' ».

Les mêmes observations valent ici *mutatis mutandis* pour l'Accord.

⁴ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET