



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.128/4
du 28 septembre 2021

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant assentiment à l’Accord entre le Royaume de Belgique et l’Organisation des Nations unies pour l’éducation, la science et la culture (UNESCO) sur l’établissement en Belgique par cette organisation d’un bureau de liaison auprès des institutions de l’Union européenne, avec Annexe, faits à Paris le 3 juillet 2013’

Le 3 septembre 2021, 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 entre le Royaume de Belgique et l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) sur l'établissement en Belgique par cette organisation d'un bureau de liaison auprès des institutions de l'Union européenne, avec Annexe, faits à Paris le 3 juillet 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 septembre 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 septembre 2021.

*

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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) 'sur l'établissement en Belgique par cette organisation d'un bureau de liaison auprès des institutions de l'Union européenne, avec Annexe, faits à Paris le 3 juillet 2013' (ci-après : l'Accord) (article 1^{er} de l'avant-projet).

Le décret d'assentiment produirait ses effets le 3 juillet 2013 (article 2 de l'avant-projet).

EXAMEN DE L'ACCORD

Article 3

1. L'article 3, paragraphe 2, de l'Accord dispose que le ministre des Finances du Gouvernement belge (lire : Gouvernement fédéral) fixe les limites et les conditions d'application de cette disposition, à savoir le droit pour les fonctionnaires concernés d'importer ou d'acquérir, en exemption des droits à l'importation et de la taxe sur la valeur ajoutée, des 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 passé¹ 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 – à fortiori à un ministre – portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle.

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

¹ Voir entre autres l'avis n° 57.095/VR donné le 27 avril 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande 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 et 24, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57095.pdf>.

La compétence attribuée au ministre des Finances à l'article 3, paragraphe 2, de l'Accord n'est dès lors admissible que si elle concerne la fixation de règles pratiques pour l'application de la disposition précitée de l'Accord, 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, 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 à l'importation, la délégation prévue à l'article 3, paragraphe 2, de l'Accord 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'.

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.

Article 8

Aux termes de l'article 8, paragraphe 2, « [l]'Accord et son Annexe entreront 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 ».

L'attribution d'un effet rétroactif à l'Accord se heurte à une objection juridique en ce qui concerne les 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 immunités². Cette façon de procéder risque en effet de compromettre la sécurité juridique et plus particulièrement les droits des tiers concernés³. Pour ces motifs, les immunités doivent être exclues du champ d'application de la rétroactivité conférée par l'article 8, paragraphe 2, de l'Accord.

² Comparer entre autres avec l'avis n° 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, p. 7, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54747.pdf>.

³ D'autre part, la rétroactivité ne permet pas toujours de régulariser des actes déterminés ; certains de ces actes ne peuvent pas non plus être neutralisés : songeons notamment à cet égard à l'impossibilité de neutraliser une arrestation avec effet rétroactif.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'observation formulée sous l'article 8 de l'Accord vaut *mutatis mutandis* pour l'article 2 de l'avant-projet de décret.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET