



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.196/4
du 27 mars 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté germanophone
'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de
Belgique et l'Autorité intergouvernementale pour le
Développement, fait à Bruxelles le 16 février 2022'

Le 8 mars 2023, 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 de siège entre le Royaume de Belgique et l'Autorité intergouvernementale pour le Développement, fait à Bruxelles le 16 février 2022'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 mars 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2023.

*

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 porter assentiment à 'l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Autorité intergouvernementale pour le Développement, fait à Bruxelles le 16 février 2022' (ci-après « l'Accord »). L'Accord règle les privilèges et immunités accordés par la Belgique au Bureau de liaison de l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (ci-après « l'IGAD ») ainsi que les droits et devoirs du Bureau de liaison, de ses fonctionnaires et des membres de leurs familles.

COMPÉTENCE

À propos du caractère mixte de l'Accord, l'exposé des motifs de l'avant-projet énonce ce qui suit :

« En vertu 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, le groupe de travail 'traités mixtes' a constaté le 14 juillet 2020 le caractère mixte de l'accord ».

La section de législation peut se rallier à cette qualification.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 19, paragraphe 5, de l'Accord implique la mise en place d'un traitement de données à caractère personnel.

Il résulte du dossier communiqué à la section de législation que l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé mais non encore donné.

L'auteur du projet veillera à la réalisation complète de cette formalité.

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

EXAMEN DE L'ACCORD

PRÉAMBULE

Le préambule de l'Accord 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.

La section de législation 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.

DISPOSITIF

Articles 19, 20 et 21

1. L'article 19, paragraphe 1, a), prévoit une exonération d'impôts pour les traitements, émoluments et indemnités versés par l'IGAD « sous réserve de reconnaissance par la Belgique de ce système d'impôt interne ».

Interrogée, dans le cadre de l'examen de l'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale portant assentiment au même accord sur lequel la section de législation a donné, le 23 juin 2022, l'avis n° 71.536/VR, au sujet de la forme que prendra cette « reconnaissance », la déléguée du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a indiqué, à propos de l'article 19, paragraphe 1, a), ce qui suit :

« La reconnaissance du système d'impôt interne se fait *de facto* à partir du moment où un tel système existe ».

Il doit, toutefois, être relevé que l'article 20, paragraphe 2, de l'Accord énonce ce qui suit :

« Le Ministre des Finances compétent fixe les conditions et modalités d'application de l'article 19.1, a) et du présent article ».

¹ Voir notamment en ce sens l'avis n° 69.854/2/V donné le 10 août 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 15 décembre 2021 'portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 302/1, pp. 11 à 17.

Premièrement, il y a lieu de relever que la reconnaissance du système d'impôt est un acte qui ne peut être implicite. Elle doit donc être formalisée dans un acte juridique qui, s'agissant d'un acte adopté par le pouvoir exécutif, devra, conformément aux règles applicables en la matière ², faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, à tout le moins par extrait ou mention, pour être obligatoire en droit interne.

Deuxièmement, dès lors que les articles 19, paragraphe 1, a), et 20 portent sur des exonérations de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités dont bénéficient les membres du personnel de l'IGAD, elles concernent l'impôt des personnes physiques. Étant donné que les régions sont compétentes 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 augmentations d'impôt sur ces centimes additionnels, 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, c'est-à-dire comme une délégation à l'autorité belge compétente pour cette matière fiscale ³.

2. L'article 20, paragraphe 2, prévoit que le ministre des Finances compétent détermine les conditions et modalités d'application de l'article 19, paragraphe 1, a) (exonération de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités des fonctionnaires du Bureau), et de l'article 20 (situations exclues du champ d'application de l'article 19, paragraphe 1, a)).

L'article 21, paragraphe 2, prévoit que le ministre des Finances compétent fixe les limites et les conditions d'application de cet article (dont le paragraphe 1 règle le droit des fonctionnaires du Bureau, pendant la période de douze mois suivant leur première prise de fonctions, d'importer ou d'acquérir, en franchise des droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée, les meubles meublants et une voiture automobile destinée à leur usage personnel).

En ce qui concerne de telles délégations au ministre, la section de législation a déjà observé dans le passé qu'il découle 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 les catégories de contribuables, l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition ou le tarif, 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 ⁴.

² Voir notamment l'article 190 de la Constitution, l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', l'article 56, § 1^{er}, des lois 'sur l'emploi des langues en matière administrative', coordonnées le 18 juillet 1966, et l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

³ Voir en ce sens 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 Epizooties, signé à Bruxelles, le 14 mars 2013', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-509, pp. 6 à 8.

⁴ Voir notamment l'avis n° 56.731/VR donné le 19 novembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 21 septembre 2015 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, fait à Bruxelles le 15 mai 2014', *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2014-2015, n° 73/1, pp. 7 à 9.

Article 24

L'article 24, paragraphe 3, prévoit que les fonctionnaires du Bureau sont soumis à la sécurité sociale belge « [a]ussi longtemps que les autorités compétentes responsables pour la sécurité sociale belge n'ont pas accepté formellement l'équivalence du régime de sécurité sociale de IGAD ».

La déléguée du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a, dans le cadre de l'examen de l'avant-projet sur lequel la section de législation a donné l'avis n° 71.536/VR, donné les explications suivantes à propos de cette disposition :

« Op basis van de door IGAD aangeleverde documenten en antwoorden op de door ons gestelde vragen, heeft de FOD Sociale Zekerheid een analyse gemaakt van het sociale zekerheidssysteem van IGAD. Hieruit is echter gebleken dat IGAD niet over een voldoende uitgebreid systeem beschikt om als equivalent aan het Belgische systeem te worden beschouwd. Hieruit volgt dan ook dat er geen recht van optie is en dat al het personeel van IGAD verplicht aangesloten dient te zijn bij de Belgische Sociale zekerheid.

Moest IGAD in de toekomst een nieuw en uitgebreider sociaalzekerheidssysteem uitbouwen, zal de FOD Sociale Zekerheid dit nieuwe systeem evalueren en de al dan niet equivalentie formeel bevestigen. Indien dit als equivalent wordt beschouwd, kunnen niet-Belgisch ingezetenen ervoor kiezen om in het systeem van IGAD te stappen ».

La reconnaissance de l'équivalence du régime de sécurité sociale a une incidence sur les droits et obligations des fonctionnaires du Bureau. Elle doit dès lors être formalisée dans un acte juridique qui, s'agissant d'un acte adopté par le pouvoir exécutif, devra, conformément aux règles applicables en la matière ⁵, faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, à tout le moins par extrait ou mention, pour être obligatoire en droit interne.

L'article 24, paragraphe 3, sera revu sur ce point.

Article 33

1. Aux termes de l'article 33, alinéa 2, l'Accord entrera 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 de l'Accord, excepté pour ce qui concerne les articles 3, 18 et 19, paragraphe 2, a). Il peut se déduire de cette formulation que l'intention est d'attribuer à l'Accord un effet rétroactif à la date de sa signature, le 16 février 2022.

L'intention est vraisemblablement, en excluant de cet effet rétroactif les articles 3, 18 et 19, paragraphe 2, a), relatifs aux immunités accordées, de ne pas affecter la validité des poursuites déjà engagées ou d'autres procédures juridictionnelles.

⁵ Voir ci-avant la note de bas de page n° 2.

Outre le fait qu'il est déconseillé d'attribuer un effet rétroactif aux accords, pour les mêmes motifs que ceux valant pour les normes de droit interne, il doit être relevé que, si telle est l'intention, l'exception à l'effet rétroactif n'est pas adéquatement délimitée car :

– d'une part, l'article 18 de l'Accord ne contient pas uniquement des règles relatives aux immunités ;

– d'autre part, d'autres dispositions de l'Accord devraient être exclues de l'effet rétroactif, tels les articles 4 à 7.

2. La déléguée du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a, dans le cadre de l'examen de l'avant-projet sur lequel la section de législation a donné l'avis n° 71.536/VR, confirmé en outre que l'effet rétroactif conféré à l'article 19, paragraphe 4, n'est pas nécessaire puisque l'exemption qui y est prévue en ce qui concerne l'application des lois et règlements belges en matière d'emploi de la main d'œuvre étrangère trouve déjà à s'appliquer en vertu de l'arrêté royal du 30 octobre 1991 'relatif aux documents de séjour en Belgique de certains étrangers'.

3. L'article 33 sera revu à la lumière de ces observations.

FORMULE FINALE

Selon la formule finale de l'Accord, le texte en langue anglaise fait foi.

La version anglaise de l'Accord sera dès lors jointe au projet de loi qui sera déposé au Parlement.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET