

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.074/AV

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.074/AG

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, algemene vergadering, op 12 april 2000 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid, ondertekend te Brussel op 9 oktober 1985 en met de Uitwisselingen van brieven tussen het Koninkrijk België en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid van 9 oktober 1985 en van 29 juni 1998", heeft op 14 februari 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, assemblée générale, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 12 avril 2000, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Organisation de l'Unité Africaine, signé à Bruxelles le 9 octobre 1985 et aux Echanges de lettres entre le Royaume de Belgique et l'Organisation de l'Unité Africaine du 9 octobre 1985 et du 29 juin 1998", a donné le 14 février 2001 l'avis suivant :

1. Het voorontwerp strekt tot instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE), ondertekend te Brussel op 9 oktober 1985, en met de wisseling van brieven tussen het Koninkrijk België en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid van 9 oktober 1985 en van 29 juni 1998.

Het zetelakkoord is qua vorm en inhoud vergelijkbaar met talrijke zetelakkoorden die reeds gesloten zijn tussen het Koninkrijk België en internationale organisaties die in België hun zetel of een vertegenwoordiging hebben en die de afdeling wetgeving heeft erkend als gemengde verdragen in de zin van artikel 167, § 3, van de Grondwet en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In casu is er geen reden om van die rechtspraak af te wijken. Het onderhavige zetelakkoord bevat immers ook bepalingen over aangelegenheden die niet alleen onder de bevoegdheid van de federale Staat, maar ook onder die van de deelgebieden vallen.

2. Dat geldt in het bijzonder voor artikel 8 van het zetelakkoord dat als volgt luidt :

"Het Bureau, zijn bezittingen, inkomsten en andere goederen zijn vrijgesteld van alle directe belastingen.".

2.1. Deze bepaling verwijst naar alle directe belastingen zonder onderscheid, ongeacht door welke overheid ze geheven worden en, wat de deelgebieden betreft, zonder onderscheid naargelang het gaat om de eigenlijke belastingen

.../...

in de zin van artikel 170, § 2, eerste lid, van de Grondwet dan wel de belastingen genoemd in de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Zo heeft de belastingvrijstelling die het Bureau van de OAE geniet, weliswaar in de eerste plaats betrekking op de personenbelasting, die door de federale overheid wordt geheven, maar ook op de onroerende voorheffing, die door de gewesten wordt geheven. Volgens artikel 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 komt het de gewesten immers toe om o.m. de vrijstellingen van onroerende voorheffing te wijzigen (1).

De onroerende voorheffing valt volledig onder de bevoegdheid van de gewesten; ze is niet afhankelijk van de hoedanigheid van de belastingplichtige, eigenaar van de goederen waarop de onroerende voorheffing wordt geheven.

-
- (1) De parlementaire voorbereiding van de bijzondere financieringswet doet, volgens het Arbitragehof, ervan blijken dat de term "vrijstelling", die in artikel 4 van die bijzondere financieringswet wordt gebruikt, moet worden geïnterpreteerd "als een soortnaam, die zowel vrijstellingen en belastingvrijdom als de verminderingen en aftrekken omvat" (Arbitragehof, nr. 12/96 van 5 maart 1996, B.3.4 met verwijzing naar Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, blz. 271). Het wijzigen van vrijstellingen impliceert ook dat deze kunnen worden afgeschaft en ingevoerd (Arbitragehof, nr. 109/99 van 14 oktober 1999, B.4.2). Bovendien is de bevoegdheid van vrijstelling die aan de gewesten onder meer ten aanzien van de onroerende voorheffing is toegekend, in artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet in algemene bewoordingen omschreven. In die bevoegdheidstoeewijzing wordt geen voorbehoud gemaakt naar gelang van de persoon, eigenaar van het betrokken onroerend goed (Arbitragehof, nr. 12/96 van 5 maart 1996, B.3.5.1).

.../...

Artikel 231, § 1, 1°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 doet niets af aan die conclusie, aangezien daarin alleen sprake is van een vrijstelling, op voorwaarde van wederkerigheid, van de inkomsten van onroerende goederen, en niet van een vrijstelling van onroerende voorheffing.

Artikel 63 van de bijzondere financieringswet doet evenmin afbreuk aan die gewestbevoegdheid door te bepalen dat de federale overheid in een financiële compensatie voorziet voor de gemeenten op het grondgebied waarvan zich eigendommen bevinden die zijn vrijgesteld van de onroerende voorheffing, onder meer de onroerende goederen, die eigendom zijn van een instelling van internationaal publiek recht. Naast het feit dat die compensatie uitsluitend voor de gemeenten bestemd is, is ze immers alleen verschuldigd voorzover de genoemde onroerende goederen vrijgesteld blijven van onroerende voorheffing.

Bovendien is het geenszins uitgesloten dat directe belastingen ingesteld door de deelgebieden op grond van artikel 170, § 2, eerste lid, van de Grondwet van toepassing kunnen zijn op internationale organisaties; dat kan bijvoorbeeld het geval zijn met bepaalde wegenheffingen (1).

De omstandigheid dat de voorrechten, immuniteiten of faciliteiten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de opdrachten van de internationale organisaties geheel

(1) Cass., 2 mei 1967, Arr. Cass., 1967, 1056, en Cass., 17 december 1968, Arr. Cass., 1969, 363.

of gedeeltelijk hun oorsprong vinden in het internationaal gewoonterecht, verandert niets aan de omstandigheid dat regelmatig zetelakkoorden tussen staten en internationale organisaties worden gesloten, al was het maar om deze of gene internationale organisatie uitdrukkelijk onder die gunstregeling te brengen. In het Belgische grondwettelijke bestel worden zulke akkoorden op grond van hun inhoud als gemengde verdragen beschouwd en moeten de verschillende betrokken entiteiten er hun instemming mee hebben betuigd, willen die akkoorden uitwerking hebben in de interne rechtsorde.

2.2. Uiteraard kan de federale wetgever, op grond van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet een gewone wet aannemen waarin wordt bepaald dat de deelgebieden in het kader van hun eigen belastingbevoegdheid geen directe belastingen ten aanzien van de internationale instellingen mogen heffen, en op grond van artikel 177, eerste lid, van de Grondwet, de bijzondere financieringswet wijzigen om te waarborgen dat de onroerende goederen van die instellingen vrijgesteld zijn van onroerende voorheffing.

De vraag is echter of zulke wetgevende initiatieven wel noodzakelijk zijn, aangezien het niet goed denkbaar is dat de deelgebieden zich zouden verzetten tegen de toekenning van die fiscale voordelen die gebruikelijk zijn en in het volkenrecht in ruime mate worden aanvaard.

.../...

3. Artikel 8 van het zetelakkoord is overigens niet de enige bepaling van het akkoord die grond oplevert voor de hoedanigheid van gemengd verdrag en bijgevolg voor de instemming van de deelgebieden. Dat is ook het geval met de artikelen 3 en 4 van het onderhavige akkoord, die verband houden met de onschendbaarheid van de lokalen die uitsluitend worden gebruikt voor de uitoefening van de werkzaamheden van het Bureau en als officiële ambtswoning van de directeur van het Bureau. De deelgebieden beschikken immers krachtens artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen over de bevoegdheid om te bepalen in welke gevallen een huiszoeking kan plaatshebben (1).

-
- (1) De artikelen 5 en 21 vergen daarentegen geen instemming van de deelgebieden.

Artikel 5 heeft immers niet tot doel te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de regering, in het bijzonder die van een gemeenschap of een gewest, onteigeningen ten algemenen nutte mag verrichten. Wat de in artikel 5 vervatte verplichtingen betreft om ervoor te zorgen dat de buitenlandse gast zijn werkzaamheden kan voortzetten en een passende vergoeding ontvangt, kan de eerstgenoemde verplichting door de Federale Staat worden nagekomen, zonder dat de gemeenschappen of de gewesten in de uitoefening van hun bevoegdheden inzake onteigeningen worden gehinderd en is de tweede verplichting vastgelegd in artikel 16 van de Grondwet en geldt ze aldus ook voor de gemeenschappen en de gewesten, zonder dat deze door een zetelakkoord gebonden moeten zijn. Tot slot is de federale wetgever als enige bevoegd om de regels voor de gerechtelijke procedures voor onteigeningen op zodanige wijze vast te stellen dat de onteigeningsvergoeding die de gemeenschap of het gewest verschuldigd zou zijn, onmiddellijk moet worden betaald.

Artikel 21 van zijn kant heeft geen betrekking op de toepassing van de federale regels betreffende de uitoefening van de werkzaamheden van buitenlandse werknemers, in loondienst of met het statuut van zelfstandige, maar voert een vrijstelling in ten gunste van een categorie van buitenlanders.

1. L'avant-projet porte assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Organisation de l'Unité africaine (O.U.A.), signé à Bruxelles le 9 octobre 1985, et aux échanges de lettres entre le Royaume de Belgique et l'Organisation de l'Unité africaine du 9 octobre 1985 et du 29 juin 1998.

L'Accord de siège est, quant à sa forme et à son contenu, semblable à de nombreux accords de siège déjà conclus entre le Royaume de Belgique et des organisations internationales ayant leur siège ou une représentation en Belgique et auxquels la section de législation a reconnu le caractère de traité mixte au sens de l'article 167, § 3, de la Constitution et de l'article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il n'existe pas en l'espèce de raison de se départir de cette jurisprudence. En effet, le présent accord de siège contient, lui aussi, des clauses relatives à des matières qui relèvent non seulement de la compétence de l'Etat fédéral mais aussi de celle des collectivités fédérées.

2. Ceci vaut tout particulièrement pour l'article 8 de l'accord de siège, rédigé comme suit :

"Le Bureau, ses avoirs, revenus et autres biens sont exonérés de tous impôts directs."

2.1. Cette clause vise indistinctement tous les impôts directs, quel que soit le pouvoir taxateur et, en ce qui concerne les collectivités fédérées, sans distinguer selon qu'il s'agit de la fiscalité propre au sens de

.../...

l'article 170, § 2, alinéa 1er, de la Constitution ou des impôts visés par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Ainsi l'exonération fiscale dont bénéficie le Bureau de l'O.U.A. porte certes au premier chef sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui est un impôt fédéral, mais également sur le précompte immobilier, qui est un impôt régional. Selon l'article 4, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, c'est en effet aux régions qu'il revient notamment de modifier les exonérations de précompte immobilier (1).

La compétence en matière de précompte immobilier des régions est entière; elle n'est pas tributaire de la qualité du contribuable propriétaire des biens soumis au précompte immobilier.

-
- (1) Selon la Cour d'arbitrage, les travaux préparatoires de la loi spéciale de financement font apparaître que le terme "exonération", figurant à l'article 4 de cette loi spéciale, doit s'interpréter "comme un terme générique recouvrant à la fois immunisations, immunités, réductions et abattements" (Cour d'arbitrage, n° 12/96 du 5 mars 1996, B.3.4, avec référence aux Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635/18, p. 271). La modification des exonérations implique que celles-ci peuvent être supprimées ou instaurées (Cour d'arbitrage, n° 109/99 du 14 octobre 1999, B.4.2). En outre, la compétence d'exonération attribuée aux régions entre autres à l'égard du précompte immobilier est définie en des termes généraux, à l'article 4, § 2, de la loi spéciale de financement. Cette attribution de compétence ne contient aucune réserve en fonction de la personne qui est propriétaire du bien immobilier concerné (Cour d'arbitrage, n° 12/96 du 5 mars 1996, B.3.5.1).

.../...

L'article 231, § 1er, 1°, du Code des impôts sur les revenus 1992 n'énervé en rien cette conclusion vu qu'il y est seulement question d'une exonération, moyennant réciprocité, des revenus des biens immobiliers, et non d'une exonération du précompte immobilier.

L'article 63 de la loi spéciale de financement ne porte pas non plus atteinte à cette compétence régionale en prévoyant une compensation financière de l'Etat fédéral en faveur des communes sur le territoire desquelles se trouvent des propriétés immunisées du précompte immobilier, notamment les immeubles qui sont la propriété d'une organisation de droit international public. En effet, outre que cette compensation est prévue en faveur des seules communes, elle n'est due que pour autant que lesdits immeubles continuent à être immunisés du précompte immobilier.

Par ailleurs, il n'est nullement exclu que des impôts directs établis par les collectivités fédérées sur la base de l'article 170, § 2, alinéa 1er, de la Constitution trouvent à s'appliquer aux organisations internationales, comme, par exemple, certaines taxes de voirie (1).

Que les privilèges, immunités ou facilités nécessaires à l'exercice des missions des organisations internationales trouvent, en tout ou en partie, leur source dans la coutume internationale ne change rien au fait que des accords de siège sont régulièrement conclus entre les Etats et les organisations internationales, ne fût-ce que pour

(1) Cass. 2 mai 1967, Pas. 1967, I, 1024 et Cass. 17 décembre 1968, Pas. 1969, I, 363.

faire bénéficier nommément de ce régime de faveur telle ou telle organisation internationale. Dans le système constitutionnel belge, de tels accords sont, en raison de leur contenu, des traités mixtes et doivent recevoir l'assentiment des diverses collectivités concernées pour pouvoir produire leurs effets dans l'ordre juridique interne.

2.2. Certes, il est loisible au législateur fédéral d'adopter, sur la base de l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, une loi ordinaire empêchant les collectivités fédérées de lever des taxes directes dans le cadre de leur fiscalité propre à charge des organisations internationales et de modifier, en vertu de l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution, la loi spéciale de financement pour garantir l'immunisation du précompte immobilier de leurs immeubles.

On peut toutefois douter de la nécessité de pareilles initiatives législatives dès lors qu'on voit mal les collectivités fédérées s'opposer à l'octroi de ces avantages fiscaux qui sont traditionnels et largement reconnus par le droit international public.

3. L'article 8 de l'accord de siège n'est d'ailleurs pas la seule clause de l'accord qui justifie la qualification de traité mixte et, par suite, l'assentiment des collectivités fédérées. C'est également le cas des articles 3 et 4 du présent accord, relatifs à l'inviolabilité des locaux utilisés exclusivement pour l'exercice des fonctions du Bureau et de la résidence officielle de son Directeur. En effet, les collectivités fédérées disposent en vertu de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980

.../...

de réformes institutionnelles du pouvoir de fixer les cas pouvant donner lieu à une perquisition (1).

-
- (1) Par contre, les articles 5 et 21 ne justifient pas l'assentiment des collectivités fédérées.

En effet, l'article 5 ne tend pas à définir les cas dans lesquels et les modalités selon lesquelles le gouvernement, notamment de communauté ou de région, peut être autorisé à poursuivre des expropriations d'utilité publique. Quant aux obligations qu'il prévoit de permettre à l'hôte étranger de poursuivre ses activités et de verser à celui-ci une indemnité adéquate, la première peut être assumée par l'Etat fédéral sans que ceci ne constitue un obstacle à l'exercice par la communauté ou la région de ses compétences en matière d'expropriation et la seconde est inscrite dans l'article 16 de la Constitution et s'impose ainsi aux communautés et aux régions, sans qu'il ne soit requis que ces dernières soient liées par un accord de siège. Enfin, c'est au législateur fédéral, seul, qu'il incombe de fixer les règles des procédures judiciaires applicables aux expropriations de manière telle que l'indemnité d'expropriation que la communauté ou la région serait tenue de payer, le soit promptement.

Quant à l'article 21, il ne porte pas sur l'application des normes fédérales concernant l'exercice des activités des travailleurs étrangers, salariés ou indépendants, mais établit en faveur d'une catégorie d'étrangers un régime d'exemption.

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

De Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

R. ANDERSEN,
M. VAN DAMME,

Y. KREINS,
D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,
P. LIENARDY,
J. BAERT,
P. QUERTAINMONT,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,

G. SCHRANS,
F. DELPERÉE,
E. WYMEERSCH,
F. van COMPERNOLLE,
A. ALEN,
H. COUSY,
A. SPRUYT,
B. GLANSDORFF,

voorzitter van de Raad van State,
président du Conseil d'Etat,

kamervoorzitters,
présidents de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouwen
Mesdames

D. LANGBEEN,

C. GIGOT,

hoofdgriffier,
greffier en chef,

griffier,
greffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd, en B. SEUTIN, wnd. eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld door de heren Y. HOUYET en L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendarissen, en toegelicht door de H. Y. HOUYET.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

D. LANGBEEN

Les rapports ont été présentés par MM. J. REGNIER, premier auditeur chef de section, et B. SEUTIN, premier auditeur chef de section f.f.. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées par MM. Y. HOUYET et L. VAN CALENBERGH, référendaires adjoints, et exposées par M. Y. HOUYET.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

W. DEROOVER