

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.342/3
VAN 15 APRIL 2009VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 31 maart 2009 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Comité voor Militaire Geneeskunde, ondertekend te Brussel op 2 juni 2008", heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.342/3
DU 15 AVRIL 2009DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures, le 31 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "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", a donné l'avis suivant:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe het Brussels Hoofdstedelijk Parlement te laten instemmen met het Zetelakkoord gesloten tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Comité voor Militaire Geneeskunde, ondertekend in Brussel op 2 juni 2008.

ALGEMENE OPMERKING

3.1. In artikel 15 van het zetelakkoord wordt de bevoegde minister gemachtigd om, onverminderd de verplichtingen die voortvloeien uit de verdragen betreffende de Europese Unie en de toepassing van de wetten en voorschriften, de voorwaarden en toepassingsregelingen vast te leggen van de artikelen 7, 8, 9, 10, 11 en 12 van dat akkoord.

In die artikelen wordt voor het Secretariaat Generaal van het Internationaal Comité voor Militaire Geneeskunde voorzien in een vrijstelling van directe en indirecte belastingen, indirecte rechten of belasting over de toegevoegde waarde (artikelen 7 tot 9 en 11), in het recht op invoer van goederen en publicaties

1

Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

bestemd voor officieel gebruik (artikel 10), alsmede in de onvervreemdbaarheid van goederen die eigendom zijn van het Secretariaat Generaal (artikel 12).

Wat die delegatie van bevoegdheid aan de bevoegde minister betreft, heeft in de werkgroep gemengde verdragen van 19 december 2006 de vertegenwoordiger van de technisch bevoegde dienst verklaard:

"[dat] volgens de FOD Financiën [de] bedoelde beslissingsmacht geen machtiging is om vrijstellingen toe te kennen maar wel om de toepassingsvoorwaarden ervan vast te leggen (bv. hoeveelheid/aard van de vrij te stellen goederen/maatregelen ter bestrijding van de fiscale fraude)".

In dat verband dient te worden opgemerkt dat uit het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken voortvloeit dat de ordonnantiegever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtige kan worden bepaald, zoals de categorieën belastingplichtigen, de grondslag van de belasting, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen en verminderingen. Een delegatie van bevoegdheid aan de Regering - *a fortiori* aan een minister - die betrekking heeft op het bepalen van één of meerdere van die elementen, is in beginsel ongrondwettig ².

Zelfs in de interpretatie die door de vertegenwoordiger van de technisch bevoegde dienst aan artikel 15 van het zetelakkoord wordt gegeven, heeft de voorliggende delegatie geen betrekking op detailpunten die rechtstreeks aan de minister zouden kunnen worden gedelegeerd, maar betreft deze essentiële elementen van de vrijstelling ("toepassingsvoorwaarden", "hoeveelheid/aard van de vrij te stellen goederen") die bijgevolg door de ordonnantiegever zelf moeten worden geregeld. De voorliggende bepaling is bijgevolg niet verenigbaar met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.

3.2. *Mutatis mutandis* kan de voorgaande opmerking worden herhaald voor artikel 19, lid 2, van het zetelakkoord, dat bepaalt dat de bevoegde Minister van Financiën de beperkingen en de toepassingsvoorwaarden vastlegt van de vrijstelling van douanerechten en belasting over de toegevoegde waarde bedoeld in artikel 19, lid 1, van dat akkoord.

²Vgl. Grondwettelijk Hof, nr. 100/2003, 17 juli 2003, B.11.1.

4. Het zetelakkoord dient als bijlage bij het ontwerp van ordonnantie te worden gevoegd zodat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement er met kennis van zaken zijn goedkeuring aan zou kunnen verlenen.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de permettre au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale de donner son 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1. L'article 15 de l'accord de siège habilite le ministre compétent, sans préjudice des obligations qui découlent des traités relatifs à l'Union européenne et de l'application des dispositions légales ou réglementaires, à fixer les conditions et modalités d'application des articles 7, 8, 9, 10, 11 et 12 de cet accord.

Ces articles exemptent le Secrétariat général du Comité international de médecine militaire des impôts directs et indirects, des droits indirects ou de la taxe sur la valeur ajoutée (articles 7 à 9 et 11), lui accordent le droit d'importer des biens et publications destinés à son usage officiel (article 10), et prévoient l'incessibilité des biens appartenant au Secrétariat général (article 12).

¹Dès lors qu'il s'agit d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

En ce qui concerne cette habilitation du ministre compétent, le représentant du service techniquement compétent dans le groupe de travail traités mixtes du 19 décembre 2006 a déclaré:

"[dat] volgens de FOD Financiën [de] bedoelde beslissingsmacht geen machtiging is om vrijstellingen toe te kennen maar wel om de toepassingsvoorwaarden ervan vast te leggen (bv. hoeveelheid/aard van de vrij te stellen goederen/maatregelen ter bestrijding van de fiscale fraude)".

À cet égard, il faut observer qu'il ressort du principe de légalité en matière fiscale que le législateur régional bruxellois 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. 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 ².

Même dans l'interprétation que donne le représentant du service techniquement compétent à l'article 15 de l'accord de siège, la délégation concernée ne vise pas des points de détail qui pourraient être directement délégués au ministre, mais porte sur des éléments essentiels de l'exemption ("modalités d'application", "quantité/nature des biens à exempter") que le législateur régional bruxellois doit par conséquent régler lui-même. La disposition en projet n'est dès lors pas conciliable avec les articles 170 et 172 de la Constitution.

3.2. *Mutatis mutandis*, on peut faire la même observation en ce qui concerne l'article 19, paragraphe 2, de l'accord de siège, qui dispose que le Ministre des Finances compétent fixe les limites et conditions d'application de l'exemption des droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée, visée à l'article 19, paragraphe 1^{er}, de cet accord.

²Comp. Cour constitutionnelle, n/ 100/2003, 17 juillet 2003, B.11.1.

4. L'accord de siège doit être annexé au projet d'ordonnance pour que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale puisse y donner son assentiment en connaissance de cause.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

J. BAERT,

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'État, président,

J. SMETS,
P. BARRA,

staatsraden,
conseillers d'État,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

griffier,
greffier.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

Le rapport a été présenté par
M. D. VAN EECKHOUTTE, auditeur adjoint.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. BAERT