

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.789/2
DU 22 FÉVRIER 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 1^{er} février 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord entre le Royaume de Belgique et le Fonds Monétaire International sur l'établissement en Belgique d'un Bureau de liaison de cette Organisation, fait à Bruxelles le 16 mars 2004", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales sur l'Accord

1. L'article 3, paragraphe 2, de l'Accord auquel l'avant-projet de loi entend donner l'assentiment dispose que le "Le Ministre des Finances du Gouvernement belge fixe les limites et les conditions d'application du présent article". Cet article prévoit une franchise de la taxe sur la valeur ajoutée, pour les fonctionnaires du Fonds monétaire international, pendant la période de douze mois suivant leur première prise de fonction en Belgique pour l'importation ou l'acquisition de meubles meublant et une voiture automobile destinés à leur usage personnel.

À cet égard, il faut observer que le principe de légalité en matière fiscale impose au législateur lui-même de fixer 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 ou réductions éventuelles. Une délégation de pouvoir au Roi - *a fortiori* à un ministre - portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle ¹.

Or, telle qu'elle est rédigée, il n'est pas exclu que la délégation de compétence au Ministre des Finances prévue à l'article 3 ait pour objet un élément essentiel de l'exemption, qui doit en conséquence être déterminé par le législateur lui-même. La délégation envisagée doit dès lors être interprétée comme visant uniquement des pures mesures d'exécution ou de détail, sous peine d'être incompatible avec les articles 170 et 172 de la Constitution.

⁽¹⁾ C. C., n/ 100/2003, 17 juillet 2003, B.11.1.

2. À la fin de l'Accord, après l'article 7, il est précisé que le texte en langue anglaise prévaudra en cas de divergence d'interprétation.

Il est dès lors recommandé de soumettre également le texte anglais aux membres du Parlement.

Observations particulières sur l'avant-projet de loi d'assentiment

Dispositif

Article 3

1. Cette disposition prévoit une rétroactivité de la loi en projet au 16 mars 2004, c'est-à-dire la date à laquelle l'accord a été conclu.

Or, l'Accord soumis à assentiment contient notamment des dispositions relatives à des immunités et des privilèges. La rétroactivité prévue risquerait dès lors d'affecter la régularité des poursuites ou des procédures déjà engagées et, par conséquent, de porter atteinte à la sécurité juridique et notamment aux droits des tiers concernés.

La rétroactivité envisagée ne peut dès lors pas être admise, à tout le moins pour les dispositions relatives à des immunités ou des privilèges ².

(2) Dans ce sens, avis 27.097/4, donné le 8 décembre 1997 sur le projet devenu le décret du 23 mars 1998 portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Agence de Coopération Culturelle et Technique, signé à Bruxelles le 16 novembre 1995 et l'avis 30.156/1, donné le 18 mai 2000 sur le projet devenu la loi du 24 janvier 2002 portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Organisation mondiale de la Santé sur l'établissement en Belgique d'un bureau de liaison de cette organisation, signé à Bruxelles le 6 janvier 1999.

2. La rétroactivité envisagée concerne également l'exemption de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités versés par le Fonds monétaire international à ses fonctionnaires, prévue à l'article 2 de l'accord soumis à assentiment, ainsi que la franchise de la taxe sur la valeur ajoutée prévue à l'article 3 de cet accord.

Avant de prévoir une telle rétroactivité, il faudra s'assurer que l'assentiment intervient dans un délai permettant à l'administration fiscale de revoir la situation des fonctionnaires du Fonds monétaire international dans les délais normaux ou spécifiques³ prévus par la réglementation en vigueur.

Si cela ne devait pas être le cas, il y a lieu de renoncer à la rétroactivité envisagée ou de prévoir des mesures législatives complémentaires.

(3) À titre d'exemple d'un délai spécifique, on peut relever celui prévu par la loi du 17 février 2000 relative à l'application rétroactive des exemptions prévues par les accords de siège avec les organisations internationales en matière d'impôt sur les revenus et de taxes assimilées aux impôt sur les revenus. Le législateur a voulu par cette loi instaurer une règle claire et uniforme en ce qui concerne les délais de révision qui sont applicables suite à la prise d'effet rétroactive de tous les accords de siège conclus par la Belgique (exposé des motifs p. 4). Toutefois, selon l'article 2 de cette loi, elle ne s'applique que lorsque l'accord prévoit des exemptions applicables, à partir de la date de signature de l'accord de siège ou d'une date antérieure. Or, l'accord auquel la loi en projet donne assentiment ne prévoit pas expressément une application rétroactive. La rétroactivité résulterait de la loi y portant assentiment.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M Y. DELVAL, auditeur adjoint.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.789/2
VAN 22 FEBRUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 1 februari 2010 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Monetair Fonds inzake de vestiging in België van een Verbindingsbureau van deze Organisatie, gedaan te Brussel op 16 maart 2004, zal volkomen gevolg hebben", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen over het Akkoord

1. Artikel 3, lid 2, van het Akkoord tot instemming waarmee het voorontwerp van wet strekt, bepaalt het volgende "De Minister van Financiën van de Belgische Regering bepaalt de perken en de voorwaarden voor de toepassing van dit artikel". Dat artikel voorziet in een vrijstelling van belasting over de toegevoegde waarde voor de invoer of de aankoop van meubels en een motorvoertuig voor persoonlijk gebruik voor de ambtenaren van het Internationaal Muntfonds gedurende een periode van twaalf maanden die volgt op hun eerste indiensttreding in België.

In dat verband moet worden opgemerkt dat in fiscale zaken uit het legaliteitsbeginsel voortvloeit dat de wetgever zelf alle wezenlijke elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtige kan worden bepaald, zoals de omschrijvingen van de categorieën van belastingplichtigen, de grondslag van de belasting, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen en verminderingen. Een delegatie van bevoegdheid aan de Koning - *en a fortiori* aan een minister - die betrekking heeft op het bepalen van één of meer van die gegevens, is in beginsel ongrondwettig ¹.

Het valt geenszins uit te sluiten dat de delegatie van bevoegdheid aan de minister van Financiën zoals deze is geformuleerd in artikel 3 een basisgegeven van de vrijstelling betreft, dat bijgevolg door de wetgever zelf moet worden vastgesteld. De

⁽¹⁾ G.H., nr. 100/2003, 17 juli 2003, B.11.1.

beoogde delegatie moet bijgevolg zo worden uitgelegd dat ze alleen slaat op loutere uitvoeringsmaatregelen of maatregelen inzake detailkwesties, zo niet is ze in strijd met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.

2. Aan het einde van het Akkoord, na artikel 7, staat dat in geval van tegengestelde interpretaties, de Engelse tekst voorrang heeft.

Aanbevolen wordt dan ook dat ook de Engelse tekst aan de leden van het Parlement wordt voorgelegd.

Bijzondere opmerkingen betreffende het voorontwerp van goedkeuringswet

Dispositief

Artikel 3

1. Deze bepaling schrijft voor dat de ontworpen wet terugwerkt tot 16 maart 2004, dat is de datum waarop het akkoord is afgesloten.

Het Akkoord dat ter instemming wordt voorgelegd bevat echter onder meer bepalingen omtrent onschendbaarheid en voorrechten. De terugwerkende kracht kan derhalve de regelmatigheid aantasten van vervolging die reeds zou zijn ingesteld of van procedures die reeds zouden zijn aangevat, en aldus de rechtszekerheid en inzonderheid de rechten van de betrokken derden in het gedrang brengen.

De in het vooruitzicht gestelde terugwerking is dan ook niet aanvaardbaar, of toch zeker niet voor de bepalingen omtrent onschendbaarheid of voorrechten ².

(2) Zie in die zin advies 27.097/4, op 8 december 1997 verstrekt over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 23 maart 1998 houdende toestemming in het akkoord tussen het Koninkrijk België en het Agentschap voor culturele en technische samenwerking, ondertekend te Brussel op 16 november 1995 en advies 30.156/1, op 18 mei 2000 verstrekt over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 24 januari 2002 houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldgezondheidsorganisatie inzake de vestiging in België van een verbindingsbureau van deze organisatie, ondertekend te Brussel op 6 januari 1999.

2. De in het vooruitzicht gestelde terugwerking geldt ook voor de vrijstelling van elke belasting op de salarissen, emolumenten en vergoedingen die het Internationaal Muntfonds stort aan zijn ambtenaren, waarin is voorzien in artikel 2 van het akkoord dat ter goedkeuring is voorgelegd, en voor de vrijstelling van de belasting op de toegevoegde waarde waarin is voorzien in artikel 3 van dat akkoord.

Alvorens in zulk een terugwerking te voorzien, behoort men zich ervan te vergewissen dat de termijn waarbinnen met het Akkoord ingestemd wordt, de belastingadministratie in staat stelt de situatie van de ambtenaren van het Internationaal Muntfonds te herzien binnen de gewone of de specifieke termijnen ³ die in de geldende regelgeving zijn vastgesteld.

Indien dat niet zo zou zijn, moet verzaakt worden aan de geplande terugwerking of moeten extra wetgevende maatregelen worden genomen.

⁽³⁾ Als voorbeeld van een specifieke termijn kan verwezen worden naar die waarin is voorzien in de wet van 17 februari 2000 met betrekking tot de retroactieve toepassing van de vrijstellingen die zijn bepaald in de zetelakkoorden met de internationale intergouvernementele organisaties inzake inkomstenbelastingen en met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen. Met die wet heeft de wetgever een duidelijke en eenvormige regel willen invoeren met betrekking tot de herzieningstermijnen die van toepassing zijn na de retroactieve inwerkingtreding van alle door België gesloten zetelakkoorden (memorie van toelichting, blz. 4). Luidens artikel 2 van die wet echter, geldt ze alleen wanneer het akkoord voorziet in vrijstellingen van belasting die gelden vanaf de datum waarop het zetelakkoord is ondertekend of vanaf een vroegere datum. Het akkoord waarmee bij de ontworpen wet wordt ingestemd voorziet echter niet uitdrukkelijk in een terugwerking. De terugwerking zou voortvloeien uit de wet waarbij met dat akkoord wordt ingestemd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
de Dames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. DELVAL, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B.VIGNERON

Y. KREINS