

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.867/1
VAN 11 MAART 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 16 februari 2010 door de 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 Aanvullend protocol tussen het Koninkrijk België en de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, ondertekend te Brussel op 28 februari 2005", heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.867/1
DU 11 MARS 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 16 février 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant assentiment au Protocole complémentaire entre le Royaume de Belgique et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, signé à Bruxelles le 28 février 2005", a donné l'avis suivant:

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 VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de federale Wetgevende Kamers te laten instemmen met het Aanvullend protocol tussen het Koninkrijk België en de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, ondertekend te Brussel op 28 februari 2005.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In artikel 1, lid 2, van het Aanvullend protocol wordt bepaald dat de Minister van Financiën "de perken en de voorwaarden (bepaalt) voor de toepassing" van artikel 1 van het Aanvullend protocol. In lid 1 van dat artikel wordt voorzien in een vrijstelling van rechten bij invoer en van belasting over de toegevoegde waarde voor bepaalde aankopen of invoerichtingen door ambtenaren van de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (BIRD).

Wat dergelijke delegaties aan de minister betreft, merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds op dat uit het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken 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 categorieën belastingplichtigen, de grondslag van de belasting, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen en verminderingen, en dat derhalve een delegatie van

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

bevoegdheid aan de Regering - *a fortiori* aan een minister - die betrekking heeft op het bepalen van één of meer van die elementen, in beginsel ongrondwettig is ⁽²⁾.

De adviesvragende overheid is er zich blijkbaar van bewust dat op dat punt vragen kunnen rijzen met betrekking tot de grondwettigheid van de regeling en verstrekt in de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet in dat verband de volgende verduidelijking:

"Bovendien dient te worden opgemerkt dat de machtiging die aan de Minister van Financiën wordt gegeven conform is aan artikel 42, § 3, van het BTW-wetboek, met name het laatste lid, krachtens hetwelk de Minister van Financiën de perken en de voorwaarden vaststelt waarbinnen de vrijstellingen, die krachtens een internationale overeenkomst werden toegekend, in de praktijk worden toegepast. Deze perken en voorwaarden betreffen zowel de aard (beperkingen in functie van het doel van de vrijstelling, nl. het vergemakkelijken van de vestiging van de organisatie en haar personeel) als de redelijke hoeveelheid van de betrokken goederen, de bestemming tot het persoonlijk gebruik van de begunstigde en de daadwerkelijke aanwending ervan voor de installatie in België, maar eveneens de modaliteiten waaronder de vrijstelling wordt toegekend met het oog op het verhinderen van elke fraude of misbruik. De aan de Minister van Financiën gegeven machtiging betreft dus enkel de toepassing van de krachtens artikel 1 toegekende vrijstelling en is bijgevolg niet in strijd met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet".

2. Blijkens artikel 3 van het ontwerp heeft de ontworpen wet uitwerking met ingang van 28 februari 2005. Het verlenen van terugwerkende kracht aan de wet heeft evenwel niet tot gevolg dat het Aanvullend protocol daardoor ook met terugwerkende kracht in werking zal treden.

Luidens artikel 24, lid 1, van het verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht ⁽³⁾, treedt een verdrag in werking op de wijze en op de dag zoals geregeld in zijn bepalingen, of krachtens overeenstemming tussen de staten die hebben deelgenomen aan de onderhandelingen. Artikel 24, lid 2, van het voornoemde verdrag bepaalt dat, indien dergelijke bepalingen of een dergelijke overeenstemming ontbreken, een verdrag in werking treedt "zodra de instemming door het verdrag gebonden te worden, vaststaat voor alle Staten die hebben deelgenomen aan de onderhandelingen".

⁽²⁾ Zie onder meer advies 46.342/3 van de Raad van State, afdeling Wetgeving, van 15 april 2009 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 4 februari 2010 houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Comité voor Militaire Geneeskunde, ondertekend te Brussel op 2 juni 2008, *Parl. St., Br. H. Parl.*, 2009, nr. A-16/1, p. 6-7.

⁽³⁾ Dit verdrag is goedgekeurd bij de wet van 10 juni 1992.

Het voorliggende Aanvullend protocol bepaalt in zijn artikel 2 dat elke partij de andere partij ervan in kennis stelt dat aan de voor de inwerkingtreding van dit protocol vereiste procedures is voldaan. Derhalve zal pas op het ogenblik dat elke partij de andere partij hiervan in kennis heeft gesteld, het Aanvullend protocol in werking treden.

Artikel 3 van het ontwerp dient dan ook te worden weggelaten ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ De bedoeling die volgens de memorie van toelichting ten grondslag ligt aan artikel 3 van het ontwerp wordt niet gerealiseerd door het verlenen van terugwerkende kracht aan de goedkeuringswet. Opdat bepaalde voorrechten en immuniteiten die zijn vervat in het betrokken protocol reeds eenzijdig in het interne recht zouden kunnen worden toegepast gedurende de periode van de ondertekening van het protocol tot de inwerkingtreding ervan, dient dit te worden mogelijk gemaakt door middel van een uitdrukkelijke en specifiek daartoe geredigeerde wetsbepaling.

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 DE LOI

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de permettre aux Chambres législatives fédérales de donner leur assentiment au Protocole complémentaire entre le Royaume de Belgique et la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement, signé à Bruxelles le 28 février 2005.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 1, paragraphe 2, du Protocole complémentaire dispose que le Ministre des Finances "fixe les limites et les conditions d'application" de l'article 1 du Protocole complémentaire. Le paragraphe 1 de cet article prévoit l'exemption des droits à l'importation et de la taxe sur la valeur ajoutée pour certains achats ou importations effectués par des fonctionnaires de la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD).

En ce qui concerne pareilles délégations au ministre, le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé par le passé qu'il ressort 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 - *a fortiori* à un

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

ministre - portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle ⁽²⁾.

L'autorité dont émane la demande d'avis a manifestement conscience des problèmes de constitutionnalité que les dispositions peuvent poser sur ce point et apporte à cet égard les précisions suivantes dans l'exposé des motifs du projet de loi :

"En plus, il convient de noter que l'habilitation du Ministre des Finances correspond à l'article 42 §3 du code TVA, notamment le dernier alinéa, selon lequel le Ministre des Finances fixe les limites et les conditions de l'application des exemptions accordées en vertu d'une convention internationale . Ces limites et conditions visent tant la nature (limites fixées en fonction de l'objectif d'une telle exonération, à savoir faciliter l'installation de l'organisation et de son personnel) que la quantité raisonnable des biens concernés, la destination à l'usage personnel du bénéficiaire et l'utilisation effective des biens pour l'installation en Belgique, mais aussi les modalités d'octroi d'une telle exemption afin d'éviter toute fraude ou abus. L'habilitation donnée au Ministre des Finances ne concerne dès lors que l'application de l'exemption accordée en vertu de l'article 1, et n'est par conséquent nullement en contradiction avec les articles 170 et 172 de la Constitution".

2. Selon l'article 3 du projet, la loi en projet produit ses effets le 28 février 2005. L'attribution d'un effet rétroactif à la loi n'implique toutefois pas que, de ce fait, le Protocole complémentaire rétroagira également.

Aux termes de l'article 24, paragraphe 1, de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités ⁽³⁾, un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord entre les États ayant participé à la négociation. L'article 24, paragraphe 2, de cette convention dispose que, à défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, un traité entre en vigueur "dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les États ayant participé à la négociation".

⁽²⁾ Voir notamment l'avis 46.342/3 du Conseil d'État, section de législation, du 15 avril 2009 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 4 février 2010 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, *Doc. Parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2009, n/ A-16/1, p. 6-7.

⁽³⁾ Cette convention a été approuvée par la loi du 10 juin 1992.

Le présent Protocole complémentaire dispose en son article 2 que chacune des parties notifie à l'autre partie l'accomplissement des procédures requises pour la mise en vigueur de ce protocole. Le Protocole complémentaire n'entrera dès lors en vigueur que lorsque chacune des parties en aura informé l'autre.

L'article 3 du projet doit dès lors être omis ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ L'intention qui, selon l'exposé des motifs, est à la base de l'article 3 du projet ne sera pas réalisée par l'attribution d'un effet rétroactif à la loi d'approbation. Pour que certains privilèges et immunités figurant dans le protocole concerné puissent déjà être appliqués unilatéralement en droit interne durant la période s'étendant de la signature du protocole à son entrée en vigueur, il faut qu'une disposition légale rédigée expressément et spécifiquement en ce sens le permette.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH,

staatsraden,
conseillers d'État,

M. RIGAUX,
M. TISON,

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

Mevrouw
Madame

G. VERBERCKMOES,

griffier,
greffier.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT,
premier auditeur chef de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. M. VAN DAMME.

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME