

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 47.868/1
VAN 11 MAART 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 47.868/1
DU 11 MARS 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

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 Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Gemeenschappelijke Markt voor Oostelijk en Zuidelijk Afrika, ondertekend te Brussel op 2 maart 2007", heeft het volgende advies gegeven:

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 d'arrêté de loi "portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Marché commun d'Afrique orientale et australe, signé à Bruxelles le 2 mars 2007", 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 Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Gemeenschappelijke Markt voor Oostelijk en Zuidelijk Afrika, ondertekend te Brussel op 2 maart 2007.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In artikel 15 van het Zetelakkoord wordt bepaald dat de Minister van Financiën de voorwaarden en de toepassingsregelingen vastlegt van de artikelen 7, 8, 9, 10, 11 en 12 en de in artikel 17, lid 1, a), vervatte belastingvrijstelling ².

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

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

²In de betrokken artikelen van het Zetelakkoord worden onder meer diverse vrijstellingen van belasting verleend.

aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen en verminderingen, en dat derhalve een delegatie van 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 ³.

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 in de artikels 15 en 20 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 3 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 2 maart 2007. Het verlenen van terugwerkende kracht aan de wet heeft evenwel niet tot gevolg dat het Zetelakkoord daardoor ook met terugwerkende kracht in werking zal treden.

³Zie 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.

Luidens artikel 24, lid 1, van het verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht ⁴, 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".

Het voorliggende akkoord bepaalt in zijn artikel 31 dat elke partij de andere partij ervan in kennis stelt dat aan de voor de inwerkingtreding van dit akkoord vereiste interne grondwettelijke en wettelijke procedures is voldaan en dat het akkoord in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving. Derhalve zal het Zetelakkoord pas in werking treden op de eerste dag van de tweede maand nadat elke partij de andere partij hiervan in kennis heeft gesteld.

Artikel 3 van het ontwerp dient dan ook te worden weggelaten ⁵.

⁴ Dit verdrag is goedgekeurd bij de wet van 10 juni 1992.

⁵ 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 akkoord reeds eenzijdig in het interne recht zouden kunnen worden toegepast gedurende de periode van de ondertekening van het akkoord 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 à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Marché commun d'Afrique orientale et australe, signé à Bruxelles le 2 mars 2007.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 15 de l'Accord de siège dispose que le Ministre des Finances détermine les conditions et modalités d'application des articles 7, 8, 9, 10, 11 et 12 et des exemptions résultant de l'article 17, paragraphe 1, a) ².

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 -

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

²Les articles concernés de l'Accord de siège prévoient notamment différentes exemptions d'impôt.

a fortiori à un ministre - portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle ³.

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 3, 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 2 mars 2007. L'attribution d'un effet rétroactif à la loi n'implique toutefois pas que, de ce fait, l'Accord de siège rétroagira également.

Aux termes de l'article 24, paragraphe 1, de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités ⁴, 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

³Voir 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.

⁴Cette convention a été approuvée par la loi du 10 juin 1992.

consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les États ayant participé à la négociation".

Le présent accord dispose en son article 31 que chacune des Parties notifie à l'autre l'accomplissement des procédures constitutionnelles et légales internes requises pour la mise en vigueur de cet accord et que l'accord entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date d'échange de la dernière notification. L'Accord de siège n'entrera dès lors en vigueur que le premier jour du deuxième mois après que chacune des parties en aura informé l'autre.

L'article 3 du projet doit dès lors être omis ⁵.

⁵L'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 l'accord concerné puissent déjà être appliqués unilatéralement en droit interne durant la période s'étendant de la signature de l'accord 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

A. BECKERS,

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

A. BECKERS

M. VAN DAMME