



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.351/VR
van 27 juni 2013

over

een voorontwerp van decreet 'tot instemming met het
zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de
Wereldorganisatie voor Diergezondheid, ondertekend in ... op ...'

Op 13 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Diergezondheid, ondertekend in ... op ...’.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 18 juni 2013. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT en Wim GEURTS, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Wanda VOGEL, eerste auditeur en Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juni 2013.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Diergezondheid. In dat akkoord worden in hoofdzaak de bevoegdheden en de voorrechten en immuniteiten geregeld van het Bureau van de Wereldorganisatie voor Diergezondheid, dat als subregionale vertegenwoordiging van deze laatste in België is gevestigd. Tevens bevat het zetelakkoord diverse bepalingen betreffende het statuut van het personeel van het Bureau.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

2. In de aanhef van het zetelakkoord wordt vermeld dat het Koninkrijk België wordt vertegenwoordigd door de federale Regering, de Vlaamse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Duitstalige Gemeenschapsregering, de Waalse Regering en de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft al bij herhaling opgemerkt¹ dat de aangehaalde bewoordingen zo moeten worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule wordt vermeld².

3.1. Artikel 32, tweede lid, van het zetelakkoord luidt:

“Het Akkoord treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving, met terugwerking tot de datum van ondertekening van dit Akkoord, tenzij voor wat betreft de artikels 3 en 19.2 a).”³

Gevraagd naar een verduidelijking omtrent de draagwijdte en de internrechtelijke juridische basis voor de aangehaalde bepaling, antwoordde de gemachtigde:

“De zin ‘Het Akkoord treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving, met terugwerking tot de datum van ondertekening van dit Akkoord, tenzij voor wat betreft de artikels 3 en 19.2 a).’ moet

¹ Zo ook in advies 52.275/VR/1/2 van 27 november 2012 over een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het protocol over de bezwaren van het Ierse volk ten aanzien van het verdrag van Lissabon, ondertekend in Brussel op 13 juni 2012’, punt 3 (*Parl.St.* VI. Parl. 2012-13, 1934).

² Zie reeds advies 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 18 juni 1998 ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d’exercice des Relations internationales de la Commission communautaire française’, *Parl.St.* Verg. Franse Gemeenschapscommissie 1997-98, nr. 63/1. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant behoort niet uitdrukkelijk te worden vermeld, aangezien ze slechts beperkte bevoegdheden heeft op internationaal gebied en ze met name niet bevoegd is om verdragen te sluiten (zie artikel 135 van de Grondwet, artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ en artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

³ Artikel 3 van het zetelakkoord heeft betrekking op de immuniteit van rechtsmacht, terwijl artikel 19.2. a), de vrijstelling van rechtsvervolgging betreft.

geïnterpreteerd worden in de zin dat de terugwerkende kracht geldt voor alle artikelen, met uitzondering van de artikels over immuniteit van rechtsmacht (art. 3 en 19.2 a)). De artikelen inzake immuniteit van rechtsmacht treden in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving.

De terugwerkende kracht die, na inwerkingtreding van het verdrag, aan de andere artikels wordt toegekend, is gebaseerd op 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 (BS 22 maart 2000). Ik vernam in de marge van de laatste Werkgroep Gemengde Verdragen dat in de federale instemmingswet bijkomend ook een derde artikel wordt voorzien, luidens hetwelk de wet “uitwerking heeft met ingang van 14 maart 2013”. Dit is blijkbaar sinds enige tijd de gangbare federale praktijk voor zetelakkoorden die in retroactieve toepassing voorzien. Mocht de Raad van oordeel zijn dat dit ook voor het Vlaamse instemmingsdecreet bij zou kunnen dragen tot een grotere rechtszekerheid, dan kan zo’n artikel naar aanleiding van de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering van het ontwerp van decreet worden toegevoegd.”

3.2. Artikel 32, tweede lid, van het zetelakkoord houdt in dat dit laatste een voorlopige toepassing krijgt vanaf de datum van ondertekening ervan.

Krachtens artikel 167, § 3, van de Grondwet hebben verdragen eerst gevolg nadat zij de instemming van de betrokken Parlementen hebben verkregen.⁴

Met een voorlopige toepassing van het zetelakkoord wordt vooruit gelopen op de instemming ermee van het Vlaams Parlement en wordt het Parlement voor de keuze gesteld ofwel de voorlopige toepassing te bekrachtigen, ofwel, in geval van niet-instemming, de Belgische Staat tegenover de medeondertekenaar van de Overeenkomst in een delicate positie te plaatsen. Dat is een beperking op het recht van het Vlaams Parlement om vrij te oordelen of het al dan niet zijn instemming kan verlenen.

Bovendien is het zo dat, ook al zou de instemming van het Vlaams Parlement tot gevolg hebben dat hetgeen eerder is tot stand gekomen wordt bevestigd, de overeenkomst in het interne recht geen gevolg kan hebben alvorens die instemming is gegeven, hetgeen tot moeilijkheden kan leiden. Dat is enkel niet het geval zo er voor een verdragsconforme toepassing in de praktijk reeds binnen het bestaande juridische kader een voldoende grondslag voorhanden is.

Bij gebreke aan een regeling in het Belgische recht voor de voorlopige toepassing van internationale verdragen, kan het hanteren van het instrument van voorlopige toepassing tot praktische en juridische moeilijkheden aanleiding geven. In elk geval verdient het aanbeveling de parlementaire instemmingsprocedure zo snel als mogelijk op te starten en te voltooien.⁵

⁴ Alhoewel artikel 167, § 3, van de Grondwet enkel betrekking heeft op de verdragen waarin aangelegenheden worden geregeld die uitsluitend tot de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid behoren, geldt de erin opgenomen regel, gelet op de onderlinge samenhang tussen de paragrafen 2 tot 4 van dat artikel, eveneens ten aanzien van de gemengde verdragen.

⁵ Zie in dezelfde zin advies 53.064/VR van 6 mei 2013 over een voorontwerp van decreet ‘tot instemming met het akkoord tussen het Koninkrijk België en de Europese Unie over de voorrechten en immuniteiten van het Secretariaat van de Parlementaire Assemblee van de Unie voor de Mediterrane Regio, ondertekend in Brussel op 10 juli 2012’.

3.3. De voorlopige toepassing van het zetelakkoord heeft tot gevolg dat bepaalde aspecten⁶ van de in het akkoord vervatte regeling met terugwerkende kracht toepassing zullen vinden in de interne rechtsorde. Derhalve zou het, ter wille van de rechtszekerheid, aanbeveling verdienen om in te gaan op de door de gemachtigde gedane suggestie en om het ontwerp van instemmingsdecreet aan te vullen met een bepaling van inwerkingtreding.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁶ Te denken valt vooral aan de fiscale aspecten van de betrokken regeling.