



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.744/1
van 8 januari 2014

avis 54.744/1
du 8 janvier 2014

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie
‘houdende instemming met het
Zetelakkoord tussen het Koninkrijk
België en de Economische
Gemeenschap van
West-Afrikaanse Staten,
ondertekend te Brussel op
12 juli 2006’

un avant-projet d’ordonnance
‘portant assentiment à l’Accord de
siège entre le Royaume de
Belgique et la Communauté
économique des États de l’Afrique
de l’Ouest, signé à Bruxelles le
12 juillet 2006’

Op 11 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten, ondertekend te Brussel op 12 juli 2006'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 december 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 januari 2014.

*

Le 11 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures à communiquer un 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 la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, signé à Bruxelles le 12 juillet 2006'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 17 décembre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 janvier 2014.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te laten instemmen met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten, ondertekend te Brussel op 12 juli 2006, hierna “het Zetelakkoord” genoemd.

ALGEMENE OPMERKING

2. 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 17.1 a) vervatte belastingvrijstelling”¹.

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 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 is².

¹ In de betrokken bepalingen van het Zetelakkoord worden onder meer diverse vrijstellingen van belastingen verleend.

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) en, specifiek wat het op 12 juli 2006 ondertekend Zetelakkoord betreft, advies 47.869/1 van 11 maart 2010 over het voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten, ondertekend te Brussel op 12 juli 2006’.

De adviesaanvragende 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 ordonnantie in dat verband de volgende verduidelijking:

“Bovendien moet worden benadrukt dat deze machtiging in geen geval impliceert dat de Regering eigenmachtig de in het zetelakkoord toegekende fiscale voorrechten zou kunnen wijzigen. Een dergelijke aanpassing kan uitsluitend gebeuren door middel van een nieuwe overeenkomst tussen het Koninkrijk België en EGWAS tot wijziging van het voorliggend zetelakkoord”³.

*

³ In de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 47.869/1 uitbracht, werd het volgende vermeld:

“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 [...] toegekende vrijstelling en is bijgevolg niet in strijd met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.”

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

1. 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 la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, signé à Bruxelles le 12 juillet 2006, dénommé ci-après « l'Accord de siège ».

OBSERVATION GÉNÉRALE

2. L'article 15 de l'Accord de siège dispose que le Ministre des Finances détermine les conditions et les modalités d'application « des articles 7, 8, 9, 10, 11 et 12 et des exemptions d'impôt résultant de l'article 17.1, a) »¹.

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 ministre – portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle².

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 d'ordonnance :

¹ Les articles concernés de l'Accord de siège prévoient notamment différentes exemptions d'impôt.

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, pp. 6-7) et, spécifiquement en ce qui concerne l'Accord de siège signé le 12 juillet 2006, l'avis 47.869/1 du 11 mars 2010 sur l'avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, signé à Bruxelles le 12 juillet 2006'.

« De plus, il convient de rappeler que cette habilitation n'implique en aucune façon que le Gouvernement puisse unilatéralement modifier les privilèges fiscaux accordés dans l'accord de siège. Une telle modification ne peut être effectuée que par un nouvel accord entre le Royaume de Belgique et la CEDEAO modifiant le présent accord de siège »³.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME

³ L'exposé des motifs du projet de loi sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu l'avis 47.869/1 mentionnait ce qui suit :

« En plus, il convient de noter que l'habilitation [que les articles 15 et 20 confèrent] au 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 [...], et n'est par conséquent nullement en contradiction avec les articles 170 et 172 de la Constitution ».