



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.745/4
du 8 janvier 2014

advies 54.745/4
van 8 januari 2014

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
'portant assentiment à l'Accord
de siège entre le Royaume de
Belgique et l'Organisation de
la Conférence islamique, signé
à Bruxelles le 4 février 2011'

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
instemming met het
Zetelakkoord tussen het
Koninkrijk België en de
Organisatie van de Islamitische
Conferentie, ondertekend te
Brussel op 4 februari 2011'

Le 11 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget 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 l'Organisation de la Conférence islamique, signé à Bruxelles le 4 février 2011'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

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

*

Op 11 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, belast met Financiën, Begroting 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 Organisatie van de Islamitische Conferentie, ondertekend te Brussel op 4 februari 2011'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 8 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

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

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

1. L'article 15 de l'Accord de siège habilite le ministre compétent en matières fiscales, sans préjudice des obligations qui découlent des traités relatifs à l'Union européenne et de l'application des dispositions légales ou réglementaires, à déterminer les conditions et modalités d'application des articles 7 à 12 de cet Accord.

Ces articles exemptent la Conférence Islamique des impôts directs et indirects, des droits indirects ou de la taxe sur la valeur ajoutée (articles 7, 8, 9 et 11), lui accordent le droit d'importer des biens et publications destinés à son usage officiel (article 10) et prévoient l'incessibilité des biens qui lui appartiennent (article 12).

À cet égard, il faut observer qu'il ressort du principe de légalité en matière fiscale que le législateur décréteil 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. Une délégation de pouvoir au Gouvernement – et a fortiori à un ministre – portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle ¹.

Il n'est aucunement exclu que la délégation de pouvoir au ministre, qui résulte de l'article 15 de l'Accord de siège, concerne des éléments essentiels du régime d'exemption que le législateur décréteil devrait par conséquent fixer lui-même. L'article 15 de l'Accord de siège ne peut être réputé se concilier avec les articles 170 et 172 de la Constitution que si la délégation concernée porte sur une compétence d'exécution purement matérielle du ministre ou sur une compétence concernant des points de détail ².

2. Le dossier transmis à la section de législation ne contenait pas l'accord de siège auquel l'ordonnance en projet entend porter assentiment. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est dès lors attirée sur la nécessité de transmettre cet accord en annexe de l'avant-projet d'ordonnance lors du dépôt au Parlement. À cet égard, il y a lieu de relever qu'à la fin de l'Accord, après l'article 33, il est précisé que l'Accord est établi en langues française, anglaise, néerlandaise, tous les textes faisant également foi mais que le texte en langue anglaise prévaudra en cas de divergence d'interprétation.

¹ Voir notamment l'avis 46.340/3 donné le 31 mars 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 Centre international pour le Développement de Politiques migratoires, signé à Bruxelles le 21 mai 2008' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2009, n° A-17/1, pp. 6-7).

² Voir notamment l'avis 47.870/4 donné le 16 mars 2010 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Centre international pour le Développement des Politiques migratoires, signé à Bruxelles le 21 mai 2008'.

Afin que les membres du Parlement bruxellois soient informés de la teneur de la version qui prévaudra en cas de divergence d'interprétation, il y a lieu de déposer au Parlement le texte de l'Accord, non seulement en langue française et en langue néerlandaise, mais également en langue anglaise ³.

*

³ Voir dans le même sens l'avis 50.344/2 donné le 11 octobre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 12 janvier 2012 'portant assentiment à l'Accord entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise, d'une part, et le Monténégro, d'autre part, concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements, fait à Podgorica le 16 février 2010' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 492/1, p. 5). Voir également les *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 209, B.

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 vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

1. In artikel 15 van het zetelakkoord wordt de bevoegde Minister van Financiën gemachtigd om, onverminderd de verplichtingen die voortvloeien uit de verdragen betreffende de Europese Unie en de toepassing van de wetten en voorschriften, de voorwaarden en toepassingsregelingen vast te leggen van de artikelen 7 tot 12 van dit akkoord.

In die artikelen wordt voor de Islamitische Conferentie voorzien in een vrijstelling van directe en indirecte belastingen, indirecte rechten of belasting over de toegevoegde waarde (artikelen 7, 8, 9 en 11), in het recht op invoer van goederen en publicaties bestemd voor officieel gebruik (artikel 10) en in de onvervreemdbaarheid van goederen die eigendom zijn van de Islamitische Conferentie (artikel 12).

In dat verband dient te worden opgemerkt dat uit het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken voortvloeit dat de decreetgever zelf alle essentiële elementen moet vaststellen 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 of verminderingen. 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, is in beginsel ongrondwettig.¹

Het valt geenszins uit te sluiten dat de delegatie van bevoegdheid aan de minister, die voortvloeit uit artikel 15 van het zetelakkoord, betrekking heeft op essentiële elementen van de vrijstellingsregeling, die bijgevolg door de decreetgever zelf zouden moeten worden vastgesteld. Enkel in zoverre de betrokken delegatiebepaling zou refereren aan een louter materiële uitvoeringsbevoegdheid van de minister of aan een bevoegdheid die van detailmatige aard zou zijn, kan artikel 15 van het zetelakkoord geacht worden verenigbaar te zijn met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.²

2. Het aan de afdeling Wetgeving overgezonden dossier bevatte niet het zetelakkoord waarmee het voorontwerp van ordonnantie beoogt in te stemmen. Bijgevolg wordt de aandacht van de steller van het voorontwerp erop gevestigd dat dit akkoord, bij de indiening bij het

¹ Zie inzonderheid advies 46.340/3 van 31 maart 2009 over een voorontwerp dat de ordonnantie van 4 februari 2010 'houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Centrum voor de Ontwikkeling van het Migratiebeleid, ondertekend te Brussel op 21 mei 2008' is geworden ('*Parl.St.*, Br.Parl., 2009, nr. A-17/1, 6-7).

² Zie inzonderheid advies 47.870/4 van 16 maart 2010 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Centrum voor de Ontwikkeling van het Migratiebeleid, ondertekend te Brussel op 21 mei 2008'.

Parlement, als bijlage bij het voorontwerp van ordonnantie moet worden gevoegd. In dat opzicht dient te worden opgemerkt dat aan het slot van het akkoord, na artikel 33, wordt gepreciseerd dat het akkoord is gedaan in de Nederlandse, de Engelse en de Franse taal, zijnde alle teksten gelijkelijk rechtsgeldig. In geval van verschil in uitlegging, zal de Engelse tekst evenwel voorrang hebben.

De tekst van het akkoord dient niet alleen in de Franse en de Nederlandse taal, maar ook in de Engelse taal bij het Brussels Parlement te worden ingediend, zodat de leden van het parlement worden ingelicht omtrent de inhoud van de lezing die voorrang zal hebben in geval van verschil in uitlegging.³

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

³ Zie in dezelfde zin advies 50.344/2 van 11 oktober 2011 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 12 januari 2012 'houdende instemming met de overeenkomst tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie, enerzijds, en Montenegro, anderzijds, inzake de wederzijdse bevordering en bescherming van investeringen, gedaan te Podgorica op 16 februari 2010' (*Parl.St.*, W.Parl., 2011-2012, nr. 492/1, 5). Zie ook de *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 209, B.