RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.747/VR
van 27 januari 2014

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Dierenzorg, ondertekend te Brussel op 14 maart 2013’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 54.747/VR
du 27 janvier 2014

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant assentiment à l’Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l’Office international des Épizooties, signé à Bruxelles le 14 mars 2013’

Op 11 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht haar binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Dierenzorg, ondertekend te Brussel op 14 maart 2013'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 14 januari 2014. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bernard BLERO, staatsraden, Jan VELAERS, Lieven DENYS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Wanda VOGEL, eerste auditeur, en Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 januari 2014.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

Le 11 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée des Finances, du Budget et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours [(**)], sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Office international des Épizooties, signé à Bruxelles le 14 mars 2013'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunis le 14 janvier 2014. Les chambres réunis étaitent composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jan VELAERS, Lieven DENYS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Le rapport a été présenté par Wanda VOGEL, premier auditeur, et Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 janvier 2014.

*

[(**)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Diergezondheid[1], ondertekend te Brussel op 14 maart 2013. 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 ZETELAKKOORD

2. Terecht hebben de stellers van het zetelakkoord ervoor gekozen om in artikel 17 ervan de nadere vastlegging van "de voorwaarden en toepassingsregelen van de artikelen 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 en 15" op te dragen aan "de voor deze fiscale aangelegenheden bevoegde Belgische overheid". Op die wijze wordt rekening gehouden met de interne bevoegdheidsverdeling in fiscale aangelegenheden, alsook met het legaliteitsbeginsel dat voor deze aangelegenheden geldt.

De stellers lijken evenwel uit het oog te hebben verloren dat in artikel 20.2 van het zetelakkoord een machtiging wordt verleend aan de (federale) minister bevoegd voor financiën om de voorwaarden en de "toepassingsmodaliteiten" (lees: nadere regels met betrekking tot de toepassing) van artikel 19.1, a), en van artikel 20 van het zetelakkoord vast te leggen. Aangezien die bepalingen betrekking hebben op vrijstellingen van belastingen op salarissen, emolumenten en vergoedingen die de personeelsleden van de Wereldorganisatie voor Diergezondheid ontvangen, betreffen ze de personenbelasting. Aangezien de gewesten op 1 juli 2014 bevoegd worden om opcentiemen te heffen op een deel van de personenbelasting en om op die opcentiemen kortingen toe te staan en belastingverminderingen en -vermeerderingen toe te passen,[2] moet de delegatie voor het uitwerken van de nadere regels in verband met de betrokken vrijstellingen, op dezelfde wijze worden geformuleerd als in artikel 17 van het zetelakkoord, namelijk als een delegatie aan de voor deze fiscale aangelegenheid bevoegde Belgische overheid.[3]

3. In de aanhef van het zetelakkoord wordt vermeld dat het Koninkrijk België wordt vertegenwoordigd door de federale Regering, de Vlaamse Regering, de Franse

---

[1] In de Nederlandse tekst van het opschrift en van artikel 2 van het ontwerp wordt verkeerdelijk melding gemaakt van "Dierenzorg".

[2] Zie de artikelen 5/1 tot 5/8 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten', zoals ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 'tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden', alsook artikel 82 van de laatstgenoemde bijzondere wet.

[3] In de memorie van toelichting wordt weliswaar uiteengezet dat "de machtiging die aan de Minister van Financiën wordt gegeven, moet gelezen worden als 'de bevoegde minister van financiën'. De federale Minister is immers niet bevoegd voor het verlenen van vrijstelling van gewestelijke belastingen". Deze uitleg volstaat evenwel niet, omdat de bestemmeling van de delegatie in de delegatiebepaling zelf op voldoende nauwkeurige wijze moet worden vermeld.

Gemeenschapsregering, de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, de Waalse Regering en de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De Raad van State heeft al bij herhaling opgemerkt[4] dat de aangehaalde bewoordingen zo moeten worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, 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 vermeld.[5]

4. Naar luid van artikel 32, tweede alinea, van het zetelakkoord treedt het 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 het zetelakkoord, tenzij wat betreft de artikelen 3 en 19.2, a). Uit die bewoordingen kan worden afgeleid dat het de bedoeling was om terugwerkende kracht te verlenen aan het zetelakkoord tot op de datum van de ondertekening ervan, op 14 maart 2013. De Raad van State meent op dit punt tot een ander inzicht te moeten komen dan hetgeen hij daarover eerder heeft uiteengezet in advies 53.351/VR van 27 juni 2013 over een voorontwerp van instemmingsdecreet met het zetelakkoord, wat betreft het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.[6]

In zoverre de artikelen 3 en 19.2, a), die betrekking hebben op de immuniteiten die worden verleend, van die terugwerkende kracht worden uitgesloten, rijzen geen juridische bezwaren tegen deze werkwijze. De rechtsgeldigheid van reeds ingestelde vervolgingen of van andere uitoefeningen van rechtsmacht, bedoeld in die verdragsbepalingen, wordt aldus immers niet aangetast.

Desalniettemin moet het verlenen van terugwerkende kracht aan verdragen worden afgeraden, om dezelfde redenen als dat het geval is voor andere interne Belgische rechtsregels.

---

[4] Zo ook in adv.RvS 52.275/VR/1/2 van 27 november 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 31 mei 2013 '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.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1934/1, 25-26).

[5] Zie reeds adv.RvS 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp dat geleid heeft 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.Fr.Gem.Comm. 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').

[6] Zie opmerkingen 3.1 tot 3.3 van dat advies, waarin nog werd aangenomen dat het zetelakkoord een voorlopige toepassing krijgt vanaf de datum van ondertekening ervan (en niet terugwerkt tot die datum).

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

5. In de Nederlandse tekst van het opschrift en van artikel 2 van het ontwerp van ordonnantie schrijve men "Dierengezondheid" in plaats van "Dierenzorg".

*

PORTEE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Office international des Épizooties [1], signé à Bruxelles le 14 mars 2013. L'accord règle principalement les pouvoirs ainsi que les privilèges et immunités du Bureau de l'Office international des Épizooties, établi en Belgique à titre de représentation sous-régionale. En outre, il comporte diverses dispositions relatives au statut du personnel du Bureau.

EXAMEN DE L'ACCORD DE SIEGE

2. Les auteurs de l'accord de siège ont judicieusement choisi, à l'article 17 de celui-ci, de confier la détermination des « conditions et modalités d'application des articles 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 15 » aux « autorités belges compétentes pour ces matières fiscales ». Il est ainsi tenu compte de la répartition interne des compétences en matières fiscales, ainsi que du principe de légalité en vigueur pour ces matières.

Les auteurs semblent toutefois avoir perdu de vue que l'article 20.2 de l'accord de siège habilite le ministre (fédéral) qui a les finances dans ses attributions à fixer les conditions et modalités d'application de l'article 19.1, a), et de l'article 20 de l'accord de siège. Dès lors que ces dispositions portent sur des exonérations de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités dont bénéficient les membres du personnel de l'Office international des Épizooties, elles concernent l'impôt des personnes physiques. Étant donné que les régions deviendront compétentes, le 1er juillet 2014, pour établir des centimes additionnels sur une partie de l'impôt des personnes physiques et pour accorder des diminutions d'impôt et appliquer des réductions et des augmentations d'impôt sur ces centimes additionnels [2], la délégation prévue pour l'élaboration des modalités relatives aux exonérations visées doit être formulée de la même manière qu'à l'article 17 de l'accord de siège, c'est-à-dire comme une délégation à l'autorité belge compétente pour cette matière fiscale [3].

3. Le préambule de l'accord de siège indique que le Royaume de Belgique est représenté par le Gouvernement fédéral, le Gouvernement flamand, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Communauté germanophone, le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

---

[1] Dans le texte néerlandais de l'intitulé et de l'article 2 du projet, il est erronément question de "Dierenzorg".

[2] Voir les articles 5/1 à 5/8 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', tels qu'ils ont été insérés par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences', ainsi que l'article 82 de la loi spéciale citée en dernier lieu.

[3] L'exposé des motifs précise certes que « l'habilitation du Ministre des Finances, doit être lue comme 'le ministre compétent pour les finances'. En effet, le Ministre fédéral n'est pas compétent pour accorder une exemption d'impôts régionaux ». Cette explication n'est toutefois pas suffisante, le destinataire de la délégation devant être mentionné de manière suffisamment précise dans la disposition de délégation même.

Le Conseil d'État a déjà relevé [4] à de multiples reprises que ces formulations doivent s'entendre comme engageant également la Commission communautaire française puisqu'en exécution de l'article 138 de la Constitution elle exerce des compétences de la Communauté française. Par souci de sécurité juridique, il est recommandé que sa mention expresse en soit faite dans la formule citée [5].

4. Aux termes de l'article 32, alinéa 2, de l'accord de siège, ce dernier entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date de la dernière notification, avec effet à la date de la signature de l'accord de siège, sauf pour ce qui concerne les articles 3 et 19.2, a). Il peut se déduire de cette formulation que l'intention était d'attribuer à l'accord de siège un effet rétroactif à la date de sa signature, le 14 mars 2013. Le Conseil d'État estime devoir adopter sur ce point une position autre que celle qu'il a formulée à ce sujet dans l'avis 53.351/VR du 27 juin 2013 sur un avant-projet de décret d'assentiment à l'accord de siège, en ce qui concerne la Région flamande et la Communauté flamande [6].

Dans la mesure où les articles 3 et 19.2, a), relatifs aux immunités accordées, sont exclus de cet effet rétroactif, cette méthode ne soulève pas d'objections du point de vue juridique. En effet, la validité des poursuites déjà engagées ou d'autres exercices de juridiction, visés par ces dispositions de l'accord, n'est pas affectée.

Il est néanmoins déconseillé d'attribuer un effet rétroactif aux accords, pour les mêmes motifs que lorsqu'il s'agit d'autres normes internes belges.

---

[4] C'est également le cas dans l'avis C.E. 52.275/VR/1/2 du 27 novembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 31 mai 2013 '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', point 3 (*Doc. parl*., Parl. fl., 2012-13, n° 1934/1, 25-26).

[5] Voir déjà l'avis C.E. 27.270/4 du 18 mars 1998 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 18 juin 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', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 1997-98, n° 63/1. Pour sa part, la Commission communautaire commune ne doit pas être explicitement mentionnée étant donné qu'elle n'a que des compétences limitées sur le plan international et qu'elle n'est notamment pas compétente pour conclure des traités (voir l'article 135 de la Constitution, l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' et l'article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

[6] Voir les observations 3.1 à 3.3 de cet avis, dans lequel on admet encore que l'accord de siège fasse l'objet d'une application provisoire à partir de la date de sa signature (et ne rétroagisse pas à cette date).

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

5. Dans le texte néerlandais de l'intitulé et de l'article 2 du projet d'ordonnance, on écrira « Dierengezondheid » au lieu de « Dierenzorg ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Pierre LIÉNARDY