



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.094/3
van 8 april 2015

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het
zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal
Instituut voor Democratie en Electorale Bijstand, ondertekend te
Brussel op 15 mei 2014'

Op 9 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Instituut voor Democratie en Electorale Bijstand, ondertekend te Brussel op 15 mei 2014’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 april 2015.

*

1. 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 beperkt tot 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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het ‘Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal instituut voor democratie en electorale bijstand’, gedaan te Brussel op 15 mei 2014 (hierna: het Akkoord). In dat Akkoord worden in hoofdzaak de bevoegdheden, de voorrechten en de immuniteiten geregeld van het Verbindingsbureau van het Internationaal instituut voor democratie en electorale bijstand (IDEA), dat in België is gevestigd. Tevens bevat het Akkoord diverse bepalingen betreffende het statuut van het personeel van dat Verbindingsbureau.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET AKKOORD

3. In de aanhef van het Akkoord wordt vermeld dat het Koninkrijk België wordt vertegenwoordigd door de federale Regering, de Vlaamse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, de Waalse Regering en de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De Raad van State heeft reeds bij herhaling opgemerkt² dat ook de Franse Gemeenschapscommissie, ondanks de niet-vermelding ervan, moet worden geacht betrokken te zijn, aangezien zij met toepassing van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent.

4. In artikel 21, lid 2, van het Akkoord wordt bepaald dat de bevoegde minister van financiën de voorwaarden en de procedures vastlegt voor de toepassing van de artikelen 20, lid 1, a), en 21 ervan (vrijstelling van bepaalde belastingen op bepaalde inkomsten en uitzonderingen erop).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie onder meer 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’, opmerking 3 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1934/1, 25-26); adv.RvS 53.600/VR/V van 8 augustus 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 23 september 2013 ‘zur Zustimmung zu dem Handelsübereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits sowie Kolumbien und Peru andererseits, geschehen zu Brüssel am 26. Juni 2012’, opmerking 2 (*Parl.St.* Parl.D.Gem. 2012-13, nr. 189/1, 8-9); adv.RvS 53.978/VR van 7 november 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 4 april 2014 ‘houdende instemming met de kaderovereenkomst inzake een partnerschap en samenwerking tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Mongolië, anderzijds, ondertekend in Ulaanbaatar op 30 april 2013’, opmerking 5 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2455/1, 38-39).

In artikel 22, lid 2, van het Akkoord wordt bepaald dat de bevoegde minister van financiën de grenzen en de toepassingsvoorwaarden vastlegt van dat artikel (recht van bepaalde ambtenaren van het Verbindingsbureau om tijdens een periode van twaalf maanden na de eerste opname van hun functie hun meubelen en hun voertuig vrij van douanerechten en belasting over de toegevoegde waarde in te voeren of aan te kopen).

Wat dergelijke delegaties aan de minister betreft, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds opgemerkt 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, en de eventuele vrijstellingen of 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

5. Overeenkomstig artikel 34, tweede alinea, van het Akkoord treedt het in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving, evenwel “met terugwerking tot de datum van ondertekening, tenzij voor wat betreft de immuniteit van rechtsmacht voorzien in de artikels 3, 18.1 b), 19.1 en 20.2 a) van dit Akkoord”. Het Akkoord werd ondertekend op 15 mei 2014.

In zoverre de artikelen 3, 18, lid 1, b), 19, lid 1, en 20, lid 2, a), van het Akkoord die betrekking hebben op de immuniteiten die worden verleend, van die terugwerkende kracht worden uitgesloten, rijzen uiteraard geen juridische bezwaren. De rechtsgeldigheid van reeds ingestelde vervolgingen of van andere jurisdictionele handelingen, bedoeld in die verdragsbepalingen, blijft immers behouden.

Dit is evenwel anders voor de immuniteiten die niet zijn vervat in de zo-even genoemde bepalingen. De terugwerkende kracht zou immers de regelmatigheid van vervolgingen of procedures die reeds zouden zijn aangevat, kunnen aantasten en aldus de rechtszekerheid en inzonderheid de rechten van de betrokken derden in het gedrang kunnen brengen.

Anderzijds maakt de terugwerkende kracht die aan de meeste bepalingen van het Akkoord wordt verleend, het niet steeds mogelijk om bepaalde handelingen te regulariseren; evenmin kunnen bepaalde van die handelingen ongedaan worden gemaakt: daarbij kan onder meer worden gedacht aan de onmogelijkheid om een aanhouding of een inbeslagname van officiële documenten met terugwerkende kracht ongedaan te maken (bijvoorbeeld artikel 18, lid 1, a) en c), van het Akkoord).⁴

³ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 56.731/VR van 19 november 2014 over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap ‘zur Zustimmung zu dem Sitzabkommen zwischen dem Königreich Belgien und dem Internationalen Institut für Demokratie und Wahlhilfe, geschehen zu Brüssel am 15. Mai 2014’, opmerking 3, *alsook* adv.RvS 46.342/3 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’ opmerking 3.1 (*Parl.St. Br.H.Parl. B.Z.* 2009, nr. A-16/1, 6-7).

⁴ De terugwerkende kracht vormt derhalve geen valabel alternatief voor het procédé van voorlopige toepassing, dat eveneens op juridische bezwaren stuit (zie bijv. adv.RvS 52.638/VR. van 22 januari 2013 over een voorontwerp dat

Om die redenen dienen alle immuniteiten te worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de terugwerkende kracht die wordt verleend bij artikel 34, tweede alinea, van het Akkoord.⁵

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 3 van het voorontwerp van decreet.⁶

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

geleid heeft tot de wet van 17 juli 2013 ‘houdende instemming met de Euro-mediterrane luchtvaartovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, gedaan te Brussel op 12 december 2006’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2015/1, 49-50.

⁵ Een gelijkaardige opmerking werd gemaakt in adv.RvS 56.731/VR van 19 november 2014, *l.c.*, opmerkingen 4.2 tot 4.4, met verwijzing naar adv.Rvs 54.747/VR van 27 januari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 3 april 2014 ‘houdende instemming met : het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Dierengezondheid, ondertekend te Brussel, op 14 maart 2013’, opmerking 4 (*Parl.St.* Br.H.Parl. 2013-14, nr. A-509/1, 7), dat betrekking heeft op eenzelfde probleem.

⁶ Waar het woord “vanaf” overigens dient te worden vervangen door de woorden “met ingang van”.