



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.095/VR
van 27 april 2015

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest 'houdende instemming met het
zetelakkoord, met uitwisseling van brieven, tussen het
Koninkrijk België en de Internationale Organisatie voor
Criminele Politie – INTERPOL (O.I.C.P. – INTERPOL),
ondertekend te Lyon op 14 oktober 2014 en te Brussel op
24 oktober 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, verlengd tot vijfenzeventig dagen ^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het zetelakkoord, met uitwisseling van brieven, tussen het Koninkrijk België en de Internationale Organisatie voor Criminele Politie – INTERPOL (O.I.C.P. – INTERPOL), ondertekend te Lyon op 14 oktober 2014 en te Brussel op 24 oktober 2014’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 21 april 2015. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Luc DETROUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, en Bernadette VIGNERON en Annemie GOOSSENS, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE en Véronique SCHMITZ, auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 april 2015.

*

^(*) 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 zestig dagen verlengd wordt tot vijfenzeventig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

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 rechtsgrond¹, 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, met uitwisseling van brieven, tussen het Koninkrijk België en de Internationale Organisatie voor Criminele Politie – INTERPOL (O.I.C.P. – INTERPOL)’, ondertekend te Lyon op 14 oktober 2014 en te Brussel op 24 oktober 2014 (hierna: het Akkoord).

In het Akkoord worden de internationale rechtspersoonlijkheid en de rechtsmacht van INTERPOL erkend en worden de voorrechten en de immuniteiten van die organisatie in België omschreven. Het Akkoord bevat tevens diverse bepalingen betreffende het statuut van het personeel van het Verbindingsbureau van INTERPOL te Brussel, alsmede een aantal algemene en slotbepalingen.

BEVOEGDHEID

3. De werkgroep Gemengde Verdragen stelde op zijn vergadering van 20 mei 2009 het gemengde karakter van het Akkoord vast, wat vervolgens via een schriftelijke procedure door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid werd bevestigd. Met deze bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie kan worden ingestemd.

ONDERZOEK VAN HET AKKOORD

Aanhef

4. 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 Waalse Regering, de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Regering van de Duitstalige Gemeenschap.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft al bij herhaling opgemerkt dat zulke formuleringen zo moeten worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet

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

bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent.² Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld.³

Artikel 23

5. In artikel 23, lid 2, van het Akkoord wordt bepaald dat de Minister van Financiën van de Belgische Regering (lees: van de federale Regering) de grenzen en de toepassingsvoorwaarden vastlegt van die bepaling (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 persoonlijk voertuig vrij van douanerechten en belasting over de toegevoegde waarde in te voeren of aan te kopen).

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in dit verband in het verleden aan herinnerd 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.⁴ De aan de minister bevoegd voor Financiën toegekende delegatie is derhalve enkel toelaatbaar zo ze betrekking heeft op het bepalen van praktische regels voor de toepassing van de genoemde verdragsbepaling, en niet zo ze betrekking heeft op de genoemde essentiële elementen.

Artikel 34

6. Artikel 34, tweede alinea, van het Akkoord 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 de vestiging in België van het Bureau van INTERPOL op 1 januari 2012, tenzij voor wat betreft de artikels 3 en 20.4.”

In zoverre de artikelen 3 en 20, lid 4, van het Akkoord, die betrekking hebben op de immuniteiten die worden verleend, van die terugwerkende kracht worden uitgesloten, rijzen

² Zie bijvoorbeeld 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 Diergezondheid, ondertekend te Brussel, op 14 maart 2013’, opmerking 3 (*Parl.St.* B.H.Parl. 2013-14, nr. A-509/1, 7) en 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 2.

³ 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’).

⁴ Zo bijvoorbeeld adv.RvS 56.731/VR, opmerking 3.

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 (namelijk de immuniteiten bedoeld in de artikelen 18, 19 en 21 van het Akkoord). 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.⁵ 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.

Door het verlenen van terugwerkende kracht wordt overigens ook niet het oogmerk bereikt dat bepaalde bij het Akkoord verleende immuniteiten vanaf de datum van vestiging van het Verbindingsbureau toepassing zouden kunnen vinden. Overeenkomstig het arrest van het Hof van Cassatie van 12 maart 2001 inzake de *Liga van Arabische Staten*⁶ mag de Belgische rechter zich immers niet onbevoegd verklaren wegens een immuniteit die is bepaald in een verdrag dat reeds is gesloten, maar waarmee de bevoegde parlementen nog niet hebben ingestemd. Bovendien moet worden opgemerkt dat net zoals het verlenen van terugwerkende kracht aan immuniteiten het niet steeds mogelijk maakt om bepaalde handelingen te regulariseren, de terugwerkende kracht het evenmin mogelijk maakt dat 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 (zie bijvoorbeeld artikel 18, a) en c), van het Akkoord).⁷

Slotbepaling

7. Op het einde van de Nederlandse versie van het Akkoord, na artikel 34 ervan, wordt vermeld dat het Akkoord is opgemaakt “in tweevoud, in de Nederlandse, Engelse en Franse taal, zijnde de Franse en de Engelse teksten rechtsgeldig”.⁸

Gevraagd om te preciseren wat het statuut is van de Nederlandse taalversie van het Akkoord, antwoordde de gemachtigde:

“Overeenkomstig artikel 33.1 Weens Verdragenverdrag is het zetelakkoord weliswaar geauthentiseerd in het Frans, Engels en Nederlands, maar heeft het slechts rechtskracht in de twee eerste talen (officiële werktalen van Interpol). De Nederlandse taalversie wordt dus niet gehanteerd voor de uitlegging van het verdrag.”

De Nederlandse tekst van de genoemde formule dient in het licht van deze verklaring te worden aangepast of te worden gelezen.

⁵ Adv.RvS 56.731/VR, opmerking 4.3.

⁶ Cass. 12 maart 2001, S.99.0103.F, *Liga van Arabische Staten*.

⁷ Adv.RvS 56.731/VR, opmerking 4.4.

⁸ In de Franse taalversie “en deux exemplaires, en langues française, anglaise et néerlandaise, les textes anglais et français faisant foi”, en in de Engelse taalversie “in duplicate, in the English, French and Dutch languages, the French and English texts being equally authentic”.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSDECREET

Algemene opmerking

8. De instemming met het Akkoord slaat gelet op het opschrift ervan ook op de uitwisseling van brieven die met het Akkoord is gepaard gegaan. De uitwisseling van brieven en de Nederlandse vertaling ervan (voorafgegaan door het woord “VERTALING”) dienen te worden toegevoegd aan het ontwerp dat bij het Vlaams Parlement zal worden ingediend. Deze brieven zullen eveneens, samen met het Akkoord zelf, in het Belgisch Staatsblad dienen te worden bekendgemaakt.

Artikel 3

9. Luidens artikel 3 van het ontwerp heeft het aan te nemen decreet “uitwerking met ingang van de datum van de vestiging in België van het Bureau van INTERPOL”.

Om nadere toelichting gevraagd over de datum van vestiging (in het advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV) wordt gewag gemaakt van “september 2009”, terwijl in artikel 34 van het Akkoord gewag wordt gemaakt van 1 januari 2012), antwoordde de gemachtigde:

“De werkelijke datum van vestiging is, volgens een persbericht van Interpol, september 2009 (<http://www.interpol.int/en/News-and-media/News/2009/PR086/>), maar de partijen zijn onderling overeengekomen om 1 januari 2012 als datum voor de terugwerkende kracht te hanteren. Het feit dat de begeleidende stukken hier geen melding van maken komt doordat deze datum in de geparafeerde versie nog niet was opgenomen.”

Daargelaten dat de datum van inwerkingtreding van een norm niet mag worden afhankelijk gesteld van een voor de burger niet gekende gebeurtenis, blijkt de werkelijke datum van de vestiging waaraan wordt gerefereerd in artikel 3 van het ontwerp, niet overeen te stemmen met de tussen de partijen overeengekomen datum die is vermeld in artikel 34, tweede alinea, van het Akkoord. Artikel 3 van het ontwerp dient ofwel te worden afgestemd op de in artikel 34, tweede alinea, van het Akkoord opgenomen bepaling inzake de temporele werking ervan⁹, ofwel te worden weggelaten nu de in artikel 34 van het Akkoord opgenomen regeling op zich volstaat.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁹ Zie hierover evenwel het voorbehoud dat is gemaakt in opmerking 6.