



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.674/VR
du 26 janvier 2016

advies 58.674/VR
van 26 januari 2016

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment au Protocole
additionnel, fait à Bruxelles le
11 juillet 2012 et à New York
le 11 juillet 2012, à l'Accord
complémentaire à la
Convention générale sur les
privilèges et immunités des
Nations Unies, entre le
Royaume de Belgique et
l'Organisation des Nations
Unies, signé à Bruxelles le
22 janvier 1976'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Aanvullend Protocol, gedaan te
Brussel op 11 juli 2012 en te
New York op 11 juli 2012, bij
het Aanvullend Akkoord bij de
Algemene Overeenkomst
inzake de voorrechten en
immunititeiten van de Verenigde
Naties tussen het Koninkrijk
België en de Organisatie van
de Verenigde Naties,
ondertekend te Brussel op
22 januari 1976'

Le 15 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole additionnel, fait à Bruxelles le 11 juillet 2012 et à New York le 11 juillet 2012, à l'Accord complémentaire à la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies, entre le Royaume de Belgique et l'Organisation des Nations Unies, signé à Bruxelles le 22 janvier 1976'.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies le 19 janvier 2016. Les chambres réunies étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Yves DE CORDT, Sébastien VAN DROOGENBROECK, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Colette GIGOT et Annemie GOOSSENS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Dries VAN EECKHOUTTE, Yves DELVAL et Tim CORTHAUT, auditeurs.

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 26 janvier 2016.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État 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 85bis.

Op 15 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Aanvullend Protocol, gedaan te Brussel op 11 juli 2012 en te New York op 11 juli 2012, bij het Aanvullend Akkoord bij de Algemene Overeenkomst inzake de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties tussen het Koninkrijk België en de Organisatie van de Verenigde Naties, ondertekend te Brussel op 22 januari 1976’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 19 januari 2016. De verenigde kamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Yves DE CORDT, Sébastien VAN DROOGENBROECK, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Colette GIGOT en Annemie GOOSSENS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, Yves DELVAL en Tim CORTHAUT, auditeurs.

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 26 januari 2016.

^(*) 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 85bis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi a pour objet de porter 'assentiment au Protocole additionnel, fait à Bruxelles le 11 juillet 2012 et à New York le 11 juillet 2012, à l'Accord complémentaire à la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies, entre le Royaume de Belgique et l'Organisation des Nations Unies, signé à Bruxelles, le 22 janvier 1976'.

Ce Protocole additionnel octroie à tout fonctionnaire du « Bureau » un privilège habituel selon la politique belge en matière de siège, lors de sa première installation en Belgique. L'alinéa 2 du préambule du Protocole additionnel définit le « Bureau » comme « tout organe [...] qui relève, soit de l'Organisation des Nations Unies, soit d'un organisme qui fait partie intégrante de cette organisation et qui, avec l'agrément du Gouvernement belge, s'établit sur le territoire belge ».

Durant une période de douze mois suivant leur première prise de fonction en Belgique, ces fonctionnaires jouissent du droit d'importer ou d'acquérir des meubles meublants, des articles de ménage et une voiture automobile destinés à leur usage personnel, en franchise des droits de douane et en exemption de la taxe sur la valeur ajoutée (article 1^{er}, point 1, du Protocole additionnel).

Conformément à l'article 1^{er} du Protocole additionnel, ces franchises et exemptions sont soumises aux conditions suivantes :

- elles sont octroyées sous réserve des obligations qui résultent des traités relatifs à l'Union européenne ;
- elles sont octroyées sous réserve de l'application des lois et règlements et le Ministre des Finances compétent déterminera les règles et conditions d'application de ces franchises et exemptions ;
- la Belgique n'est pas tenue d'accorder ces privilèges à ses propres ressortissants ou résidents permanents.

Selon l'article 3 de l'avant-projet de loi, « [l]a présente loi produit ses effets le 11 juillet 2012 », date à laquelle les dispositions du Protocole additionnel produiront leurs effets, conformément à son article 2.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le délégué du ministre a déclaré que le Protocole additionnel était un traité exclusivement fédéral puisqu'il concerne exclusivement des exemptions en matière de taxe sur la valeur ajoutée et de franchise des droits à l'importation.

Cette analyse peut être admise.

2. L'exposé des motifs mentionne que, conformément au droit de l'Union européenne, l'exonération peut être octroyée par les États membres sur la base des articles 143, g), et 151, paragraphe 1^{er}, b), de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 'relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée' ¹.

Ces dispositions de droit européen ne visent cependant que les exonérations en matière de taxe sur la valeur ajoutée.

Des franchises en matière de droit à l'importation peuvent être octroyées sur la base de l'article 128, paragraphe 1^{er}, b), du Règlement (CE) n° 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 'relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières'.

L'exposé des motifs sera complété en ce sens.

Enfin l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que, conformément à l'article 129, paragraphe 1^{er}, du Règlement (CE) n° 1186/2009, la Belgique doit communiquer à la Commission les dispositions douanières contenues dans le Protocole additionnel.

3. Au sujet de la délégation que l'article 1^{er}, point 2, attribue au Ministre des Finances pour fixer les règles et conditions d'application de l'exemption, l'exposé des motifs mentionne ce qui suit :

« En plus, il convient de noter que l'habilitation du Ministre des Finances, prévue à l'article 1 § 2, 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 en vertu de l'article 1, et n'est par conséquent nullement en contradiction avec les articles 170 et 172 de la Constitution. Elle n'implique en aucune façon que le Gouvernement puisse unilatéralement modifier les privilèges fiscaux accordés dans l'accord de siège.

¹ L'article 131 de la directive 2006/112/CE précise que les franchises s'appliquent « dans les conditions que les États membres fixent en vue d'assurer l'application correcte et simple desdites exonérations et de prévenir toute fraude, évasion et abus éventuels ».

Une telle modification ne peut être effectuée que par un nouvel accord entre le Royaume de Belgique et l'Organisation des Nations Unies modifiant le présent Protocole additionnel ».

Cette explication concerne seulement l'exemption en matière de TVA.

En ce qui concerne la franchise des droits à l'importation, il y a lieu de faire référence dans l'exposé des motifs aux habilitations données au Roi par les articles 19/3 et 19/8 de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises'².

L'exposé des motifs sera également complété par un renvoi à la disposition par laquelle le Roi a délégué au Ministre des Finances le soin de fixer les seuils et les limites pour la franchise des droits à l'importation.

4. Il y a lieu de revoir soigneusement les traductions en langue française et néerlandaise du Protocole additionnel.

À titre d'exemple :

- la traduction de l'intitulé du Protocole additionnel est incorrecte ;
- dans la traduction de l'article 1^{er}, point 1, manquent les mots « household items » ;
- la traduction de l'article 2 et de la formule finale avec la date du Protocole additionnel ne correspond nullement avec la version authentique en langue anglaise.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'intitulé de l'avant-projet de loi et son article 2 doivent être rédigés de manière strictement conforme à la version authentique en langue anglaise.

*

² Ces articles ont été respectivement remplacé et modifié par les articles 16 et 18 de la loi du 18 décembre 2015 'portant des dispositions diverses en matière de produits soumis à accise, ainsi que des modifications à la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises', laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 en vertu de son article 21.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde 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.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het ‘Aanvullend Protocol, gedaan te Brussel, op 11 juli 2012, en te New York, op 11 juli 2012, bij het Aanvullend Akkoord bij de Algemene Overeenkomst inzake de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties, tussen het Koninkrijk België en de Organisatie van de Verenigde Naties, ondertekend te Brussel op 22 januari 1976’.

Dit Aanvullend Protocol verleent elke ambtenaar van het “Bureau” bij zijn eerste installatie in België EEN volgens het Belgische zetelbeleid gebruikelijk voorrecht. Het tweede lid van de aanhef van het Aanvullend Protocol omschrijft het “Bureau” als “elk orgaan [...] dat afhangt, hetzij van de Organisatie van de Verenigde Naties, hetzij van een organisme dat een integrerend deel uitmaakt van deze Organisatie, en dat zich, met de goedkeuring van de Belgische Regering, op het Belgisch grondgebied vestigt”.

Tijdens een periode van twaalf maanden volgend op het tijdstip waarop zij voor de eerste maal hun functie in België hebben opgenomen genieten die ambtenaren het recht om meubelen, huisraad en een persoonlijk voertuig vrij van douanerechten en belasting over de toegevoegde waarde (btw) in te voeren of aan te kopen (artikel 1, punt 1, van het Aanvullend Protocol).

Overeenkomstig artikel 1 van het Aanvullend Protocol zijn aan die twee vormen van vrijstelling de volgende voorwaarden verbonden:

- ze worden verleend onder voorbehoud van de verplichtingen die voortvloeien uit de verdragen betreffende de Europese Unie;
- ze worden verleend onder voorbehoud van de toepassing van de wetten en verordeningen en de bevoegde minister van Financiën dient de regels en de voorwaarden voor de toepassing van die twee vormen van vrijstelling vast te stellen;
- België is er niet toe gehouden die voorrechten toe te kennen aan eigen onderdanen of permanente verblijfshouders.

Luidens artikel 3 van het voorontwerp van wet “[heeft d]eze wet [...] uitwerking met ingang van 11 juli 2012”, de datum waarop de bepalingen van het Aanvullend Protocol overeenkomstig artikel 2 ervan uitwerking zullen hebben.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De gemachtigde van de minister heeft verklaard dat het Aanvullend Protocol een uitsluitend federaal verdrag is, aangezien het uitsluitend betrekking heeft op vrijstellingen van de belasting over de toegevoegde waarde en van de rechten bij invoer.

Die analyse kan worden onderschreven.

2. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat de vrijstelling, overeenkomstig het recht van de Europese Unie, kan worden verleend door de lidstaten op basis van artikel 143, g), en van artikel 151, lid 1, b), van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 ‘betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde’.¹

Die Europeesrechtelijke bepalingen slaan evenwel alleen op de vrijstellingen van de belasting over de toegevoegde waarde.

Vrijstellingen van de rechten bij invoer kunnen worden verleend op basis van artikel 128, lid 1, b), van Verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009 ‘betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanevrijstellingen’.

De memorie van toelichting moet in die zin worden aangevuld.

Ten slotte wordt de aandacht van de steller van het voorontwerp gevestigd op het feit dat België, overeenkomstig artikel 129, lid 1, van Verordening (EG) nr. 1186/2009, de Commissie in kennis moet stellen van de douanebepalingen vervat in het Aanvullend Protocol.

3. Aangaande de delegatie die bij artikel 1, punt 2, aan de minister van Financiën wordt verleend om de regels en de voorwaarden voor de toepassing van de vrijstelling vast te stellen, wordt in de memorie van toelichting het volgende vermeld:

“Bovendien dient te worden opgemerkt dat de machtiging die in artikel 1 § 2 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 krachtens artikel 1 toegekende vrijstelling en is bijgevolg niet in strijd met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet. Zij impliceert in geen geval 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

¹ In artikel 131 van richtlijn 2006/112/EG wordt aangegeven dat de vrijstellingen van toepassing zijn “onder de voorwaarden die de lidstaten stellen om een juiste en eenvoudige toepassing van deze vrijstellingen te verzekeren en elke vorm van fraude, ontwijking en misbruik te voorkomen”.

Koninkrijk België en de Organisatie van de Verenigde Naties tot wijziging van het voorliggend Aanvullend Protocol”.

Die toelichting heeft alleen betrekking op de vrijstelling van de btw.

Wat de vrijstelling van de rechten bij invoer betreft, dient in de memorie van toelichting te worden verwezen naar de machtigingen die aan de Koning zijn verleend door de artikelen 19/3 en 19/8 van de algemene wet van 18 juli 1977 ‘inzake douane en accijnzen’.²

De memorie van toelichting moet eveneens worden aangevuld met een verwijzing naar de bepaling waarbij door de Koning aan de minister van Financiën de delegatie wordt verleend om de drempels en de beperkingen te bepalen voor de vrijstelling van de rechten bij invoer.

4. De Franse en de Nederlandse vertalingen van het Aanvullend Protocol dienen grondig te worden herzien.

Bijvoorbeeld:

- het opschrift van het Aanvullend Protocol is niet juist vertaald;
- in de vertaling van artikel 1, punt 1, zijn de woorden “household items” niet vertaald;
- de vertaling van artikel 2 en van de slotformule met de datum van het Aanvullend Protocol stemt geenszins overeen met de authentieke Engelse versie.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het opschrift en artikel 2 van het voorontwerp van wet moeten zo worden gesteld dat ze strikt overeenstemmen met de authentieke Engelse versie.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

² Die artikelen zijn respectievelijk vervangen en gewijzigd bij de artikelen 16 en 18 van de wet van 18 december 2015 ‘houdende diverse bepalingen inzake accijnsgoederen, evenals wijzigingen aan de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen’, die krachtens artikel 21 ervan op 1 januari 2016 in werking is getreden.