



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.706/4
du 13 janvier 2016

advies 58.706/4
van 13 januari 2016

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord de
siège entre le Royaume de
Belgique et l'Office
International des Epizooties,
fait à Bruxelles le
14 mars 2013'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
Zetelakkoord tussen het
Koninkrijk België en de
Wereldorganisatie voor
Diergezondheid, gedaan te
Brussel op 14 maart 2013'

Le 18 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, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Office International des Epizooties, fait à Bruxelles le 14 mars 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 janvier 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 janvier 2016.

*

Op 18 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 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Diergezondheid, gedaan te Brussel op 14 maart 2013'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 13 januari 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 januari 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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

L'avant-projet 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, 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 SIÈGE

1. Dans l'avis 54.747/VR donné le 27 janvier 2014 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 3 avril 2014 'portant assentiment à: l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Office international des Epizooties, signé à Bruxelles, le 14 mars 2013'¹, la section de législation, en chambres réunies, a formulé les observations suivantes :

« 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 1^{er} 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 additionnels², 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

¹ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2013-2014, n° A-509/1, pp. 6-8.

² *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : 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.

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.

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 ».

³ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : 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.

⁴ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : 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 *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : 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, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

⁶ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : 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).

Cette dernière observation, relative au caractère rétroactif du projet, s'impose d'autant plus au vu du temps passé depuis le précédent avis ⁷.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet n'appelle aucune observation.

*

⁷ Selon la Cour constitutionnelle, « La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli.

La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous » (Voir notamment : C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13 ; C.C., 17 janvier 2013, n° 3/2013, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12).

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

Het om advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe instemming te verlenen met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Diergezondheid, 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

1. In advies 54.747/VR, gegeven op 27 januari 2014 over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de ordonnantie van 3 april 2014 “houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Dierenzorg, ondertekend te Brussel op 14 maart 2013”¹, heeft de afdeling Wetgeving, in verenigde kamers, de volgende opmerkingen geformuleerd:

“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

¹ Parl.St. Br.Parl. 2013-14, nr. A-509/1, 6-8.

² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: 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

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 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 opgemerkt⁴ 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.

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 Voetnoot 3 van het geciteerde advies: 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 bestemming van de delegatie in de delegatiebepaling zelf op voldoende nauwkeurige wijze moet worden vermeld.

⁴ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: 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.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1934/1, 25-26).

⁵ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: 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 Voetnoot 6 van het geciteerde advies: 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).

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

Deze laatste opmerking met betrekking tot de terugwerkende kracht van het ontwerp geldt des te meer gelet op de tijd die verstreken is sedert het vorige advies.⁷

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Het voorontwerp geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁷ Het Grondwettelijk Hof stelt in dat verband het volgende: “De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.” (Zie inzonderheid : GwH 18 februari 2009, nr. 26/2009, B.13; GwH 17 januari 2013, nr. 3/2013, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12).