



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.563/VR
du 5 juillet 2016

advies 59.563/VR
van 5 juli 2016

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Royaume de Belgique et le
Centre pour le développement
de l'entreprise relatif aux
privilèges et immunités de
cette organisation en Belgique,
fait à Bruxelles le
16 novembre 2015, modifiant
l'Accord de siège entre le
Royaume de Belgique et le
Centre pour le développement
industriel, fait à Bruxelles le
29 novembre 1978'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Overeenkomst tussen het
Koninkrijk België en het
Centrum voor de Ontwikkeling
van het Bedrijfsleven
betreffende de voorrechten en
immuniteiten van deze
organisatie in België, gedaan te
Brussel op 16 november 2015,
tot wijziging van het
Zetelakkoord tussen het
Koninkrijk België en het
Centrum voor Industriële
Ontwikkeling, gedaan te
Brussel op 29 november 1978'

Le 9 juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et le Centre pour le développement de l'entreprise relatif aux privilèges et immunités de cette organisation en Belgique, fait à Bruxelles le 16 novembre 2015, modifiant l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Centre pour le développement industriel, fait à Bruxelles le 29 novembre 1978'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 5 juillet 2016. Les chambres étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON et Wim GEURTS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur et Dries VAN EECKHOUTTE, 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 5 juillet 2016.

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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*.

Op 9 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Centrum voor de Ontwikkeling van het Bedrijfsleven betreffende de voorrechten en immuniteiten van deze organisatie in België, gedaan te Brussel op 16 november 2015, tot wijziging van het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Centrum voor Industriële Ontwikkeling, gedaan te Brussel op 29 november 1978’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 5 juli 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Bernard BLERO en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Bernadette VIGNERON en Wim GEURTS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur en Dries VAN EECKHOUTTE, 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 5 juli 2016.

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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*.

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 ci-après.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'Accord 'entre le Royaume de Belgique et le Centre pour le développement de l'entreprise relatif aux privilèges et immunités de cette organisation en Belgique, fait à Bruxelles le 16 novembre 2015, modifiant l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Centre pour le développement industriel, fait à Bruxelles le 29 novembre 1978' (ci-après : l'Accord) (article 2). Le Centre pour le développement de l'entreprise (ci-après : CDE) a succédé au Centre pour le développement industriel (ci-après : CDI).

La loi d'assentiment produirait ses effets le 16 novembre 2015 (article 3).

OBSERVATION GÉNÉRALE

2. Le 27 juin 2014, le Groupe de travail Traités mixtes, institué par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes', a proposé de qualifier l'Accord comme étant exclusivement fédéral.

La Conférence interministérielle de la Politique étrangère (CIPE) a approuvé le rapport du Groupe de travail Traités mixtes dans le cadre d'une procédure écrite, ce que confirment des courriers datés du 23 avril 2015.

Il ne peut être admis que l'Accord soit qualifié de traité exclusivement fédéral, et ce sur la base des considérations suivantes :

- l'article 12, paragraphe 1, en projet (article 2 de l'Accord) concerne les « impôts, taxes ou droits qui ne constituent que la simple rémunération de services d'utilité publique » et relève par conséquent aussi des compétences communautaires et régionales (article 173 de la Constitution) ;

- les entités fédérées sont également compétentes en matière fiscale pour ce qui concerne les exonérations prévues aux paragraphes 2, 3 et 5 de l'article 12 en projet (article 2 de l'Accord) ¹ ;

¹ Voir, par exemple, l'avis C.E. 53.534/VR donné le 25 juillet 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 18 juin 2014 'portant assentiment au Protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation européenne pour la Recherche

- l'article 3 de l'Accord concerne les conditions et modalités d'application des articles 6 à 12 de l'Accord de siège², alors que certaines de ces dernières dispositions pourraient également relever de la compétence des régions³ ;

- les articles 5 et 6 de l'Accord sont des dispositions instrumentales et reçoivent dès lors la même qualification que celles conférées aux dispositions matérielles de l'Accord de siège, sur le plan de la compétence, or, parmi ces dispositions plusieurs relèvent actuellement de la compétence des entités fédérées⁴.

Par conséquent, il y a lieu de conclure au caractère mixte de l'Accord. Ce dernier ne pourra donc produire ses effets qu'après que tous les parlements compétents y auront donné leur assentiment (article 167, § 3, de la Constitution).

EXAMEN DE L'ACCORD

Article 7

3. L'article 7, paragraphe 2, de l'Accord dispose que « [l]e présent Accord entrera en vigueur le premier jour du second mois suivant la date d'échange des notifications avec effet à la date du 31 août 2002 ».

La question se pose de savoir s'il ne faudrait pas faire rétroagir l'article 1^{er} à la date du 2 août 2000, date à laquelle, en vertu des articles 4, paragraphe 1, et 7, de la décision n° 1/2000 du Conseil des ministres ACP-CE (2000/483/CE) du 27 juillet 2000 'concernant des mesures transitoires applicables du 2 août 2000 jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord de partenariat ACP-CE', les ressources et activités du CDI ont été transférées au CDE. Cette disposition suppose que le CDE disposait déjà d'une personnalité juridique internationale le 2 août 2000.

*

nucléaire, fait à Genève le 18 mars 2004' (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 2794/1, point 5) et l'avis C.E. 24.798/1 donné le 11 janvier 1996 sur un avant-projet devenu la loi du 15 janvier 1998 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, signé à Bruxelles le 26 avril 1993' (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1111/1, point 2).

² Article 12 de l'Accord de siège est remplacé par l'article 2 de l'Accord.

³ *Ibidem*.

⁴ Voir, par exemple, l'avis C.E. 58.676/VR donné le 26 janvier 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment au Protocole modifiant le Traité du 31 mars 1965 relatif à l'institution et au statut d'une Cour de Justice Benelux, fait à Luxembourg le 15 octobre 2012' (*Doc. parl.*, Chambre 2015-2016, n° 1904/1, point 5).

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

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe te laten instemmen met de Overeenkomst ‘tussen het Koninkrijk België en het Centrum voor de Ontwikkeling van het Bedrijfsleven betreffende de voorrechten en immuniteiten van deze organisatie in België, gedaan te Brussel op 16 november 2015, tot wijziging van het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Centrum voor Industriële Ontwikkeling, gedaan te Brussel op 29 november 1978’ (hierna: de Overeenkomst) (artikel 2). Het Centrum voor de Ontwikkeling van het Bedrijfsleven (hierna: COB) is de rechtsopvolger van het Centrum voor Industriële Ontwikkeling (hierna: CIO).

De instemmingswet zou uitwerking hebben met ingang van 16 november 2015 (artikel 3).

ALGEMENE OPMERKING

2. De Werkgroep Gemengde Verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’, heeft op 27 juni 2014 het exclusief federaal karakter van de Overeenkomst voorgesteld.

De Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB) stemde via de schriftelijke procedure in met het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen, wat bij brieven van 23 april 2015 is bevestigd.

Met de kwalificatie van de Overeenkomst als een exclusief federaal verdrag kan niet worden ingestemd en dit op basis van de volgende overwegingen:

- ontworpen artikel 12, lid 1 (artikel 2 van de Overeenkomst), heeft betrekking op “belastingen, heffingen en rechten die alleen de vergoeding betreffen van diensten van openbaar nut” en heeft bijgevolg ook betrekking op gemeenschaps- en gewestbevoegdheden (artikel 173 Grondwet);

- de deelstaten delen eveneens in de belastingsbevoegdheid over de vrijstellingen voorzien in de leden 2, 3 en 5, van ontworpen artikel 12 (artikel 2 van de Overeenkomst);¹

- artikel 3 van de Overeenkomst heeft betrekking op de voorwaarden en toepassingsmodaliteiten van de artikelen 6 tot 12 van het Zetelakkoord², terwijl sommige van deze laatste bepalingen thans ook tot de bevoegdheid van de gewesten behoren;³

- de artikelen 5 en 6 van de Overeenkomst zijn instrumentele bepalingen en volgen dus de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van de materiële bepalingen van het Zetelakkoord, waarvan verschillende bepalingen thans tot de bevoegdheden van de deelstaten behoren.⁴

Bijgevolg moet worden besloten tot het gemengd karakter van de Overeenkomst. De Overeenkomst kan dan ook eerst gevolg hebben nadat alle bevoegde parlementen ermee hebben ingestemd (artikel 167, § 3, van de Grondwet).

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

Artikel 7

3. Artikel 7, lid 2, van de Overeenkomst bepaalt dat “het Akkoord (...) in werking (treedt) op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de uitwisseling van notificaties met terugwerking tot de datum van 31 augustus 2002”.

¹ Zie bv. adv.RvS 53.534/VR van 25 juli 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juni 2014 ‘houdende instemming met het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Europese Organisatie voor kernfysisch onderzoek, gedaan te Genève op 18 maart 2004’, (*Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 2794/1, randnr. 5) en adv.RvS 24.798/1 van 11 januari 1996 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 januari 1998 ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Groep van Staten in Afrika, het Caraïbisch Gebied en de Stille Zuidzee, ondertekend te Brussel op 26 april 1993’ (*Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 1111/1, randnr. 2).

² Artikel 12 van het Zetelakkoord wordt vervangen door artikel 2 van de Overeenkomst.

³ *Ibidem*.

⁴ Zie bv. adv.RvS 58.676/VR van 26 januari 2016 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Protocol tot wijziging van het Verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, gedaan te Luxemburg op 15 oktober 2012’ (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1904/1, randnr. 5).

De vraag rijst of aan artikel 1 geen terugwerkende kracht moet worden verleend tot 2 augustus 2000, datum waarop krachtens de artikelen 4, lid 1, en 7, van het besluit nr. 1/2000 van de ACS-EG-Raad van Ministers (2000/483/EG) van 27 juli 2000 ‘betreffende overgangsmaatregelen die geldig zijn van 2 augustus 2000 tot inwerkingtreding van de ACS-EG-partnerschapsovereenkomst’, de middelen en activiteiten van het CIO aan het COB werden overgedragen. Deze bepaling veronderstelt dat het COB op 2 augustus 2000 al over internationale rechtspersoonlijkheid beschikte.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME