RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.815/3
van 9 februari 2017

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Russische Federatie tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, en het Protocol, gedaan te Brussel op 19 mei 2015’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.815/3
du 9 février 2017

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et la Fédération de Russie tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d’impôts sur le revenu et sur la fortune, et au Protocole, faits à Bruxelles le 19 mai 2015’

‡LW-CACRLDHAA-GAIBFVT‡

Op 10 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Russische Federatie tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, en het Protocol, gedaan te Brussel op 19 mei 2015'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 februari 2017.

*

Le 10 janvier 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et la Fédération de Russie tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et au Protocole, faits à Bruxelles le 19 mai 2015'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 7 février 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 février 2017.

*

‡LW-CACRLDHAA-GAIBFVT‡

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 toegespitst op 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 ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met een nieuw dubbelbelastingverdrag met de Russische Federatie (hierna: het verdrag).[2]

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. 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 3 februari 2011 geoordeeld dat het om een gemengd verdrag gaat.[3]

4. Artikel 25, paragraaf 1, van het verdrag luidt:

> "De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten wisselen de inlichtingen uit die naar verwachting relevant zullen zijn voor de uitvoering van de bepalingen van deze Overeenkomst of voor de toepassing of de tenuitvoerlegging van de nationale wetgeving met betrekking tot belastingen van elke soort of benaming die worden geheven ten behoeve van de overeenkomstsluitende Staten of van de staatkundige onderdelen of plaatselijke gemeenschappen daarvan, voor zover de belastingheffing waarin die nationale wetgeving voorziet niet in strijd is met de Overeenkomst. De uitwisseling van inlichtingen wordt niet beperkt door de artikelen 1 en 2."

Artikel 26, paragraaf 1, van het verdrag luidt:

> "De overeenkomstsluitende Staten verlenen elkaar bijstand voor de invordering van belastingvorderingen. Deze bijstand wordt niet beperkt door de artikelen 1 en 2. De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten kunnen in onderlinge overeenstemming de wijze van uitvoering van dit artikel bepalen."

Artikel 1 van het verdrag omschrijft het personele toepassingsgebied, namelijk "personen die inwoner zijn van één of van beide overeenkomstsluitende Staten", terwijl artikel 2

[1] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Overeenkomst 'tussen het Koninkrijk België en de Russische Federatie tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen', gedaan te Brussel op 19 mei 2015.

[3] 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 18 mei 2011 is bevestigd.

‡LW-CACRLDHAA-GAIBFVT‡

de belastingen bepaalt waarop het verdrag van toepassing is. Het gaat om "belastingen naar het inkomen en naar het vermogen die, ongeacht de wijze van heffing, worden geheven ten behoeve van een overeenkomstsluitende Staat of van de staatkundige onderdelen of plaatselijke gemeenschappen daarvan" (paragraaf 1 van het artikel). De bestaande belastingen waarop het verdrag in België van toepassing is, zijn de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de rechtspersonenbelasting, de belasting van niet-inwoners, telkens "met inbegrip van de voorheffingen en de opcentiemen op die belastingen en voorheffingen" (paragraaf 3, b), van het artikel).

De nieuwe regeling inzake de uitwisseling van inlichtingen met en het verlenen van invorderingsbijstand aan de Russische Federatie is evenwel algemeen en is dus niet beperkt tot de personen bedoeld in artikel 1 van het verdrag en tot de belastingen vermeld in artikel 2 van het verdrag. Bovendien kunnen ook inlichtingen worden gevraagd "zelfs al heeft die andere Staat die inlichtingen niet nodig voor zijn eigen belastingdoeleinden" (artikel 25, paragraaf 4, van het verdrag). De staat aan wie de inlichtingen zijn gevraagd, dient gebruik te maken van "de middelen waarover hij beschikt om de gevraagde inlichtingen te verkrijgen" (*idem*).

Gelet daarop rijst de vraag wie in België uitvoering zal moeten geven aan een verzoek om inlichtingen of een verzoek om invorderingsbijstand uitgaande van een bevoegde autoriteit van de Russische Federatie.

Uit artikel 3, paragraaf 1, h), (i), van het verdrag volgt dat onder "bevoegde autoriteit" wordt verstaan "in België, naargelang het geval, de Minister van Financiën van de federale Regering en/of van de Regering van een Gewest en/of van een Gemeenschap, of zijn bevoegde vertegenwoordiger".

Daarom verdient het aanbeveling om op het intern-Belgische vlak te voorzien in een coördinatiemechanisme en -orgaan, zodat de bevoegde autoriteiten van de Russische Federatie weten tot wie een verzoek om inlichtingen of een verzoek om invorderingsbijstand moet worden gericht en de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten onderling kunnen uitmaken op welke wijze gevolg wordt gegeven aan een concreet verzoek. Daarover werd blijkbaar reeds op 16 september 2015 in de schoot van het Overlegcomité een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' gesloten.[4]

[4] Aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is een niet-gedateerd en niet-ondertekend exemplaar van de tekst ervan bezorgd, getiteld "Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap in het kader van de richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG en in het kader van de gemengde bilaterale en multilaterale verdragen tussen het Koninkrijk België en een andere Staat of andere Staten die voorzien in een administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen". Onder meer gelet op het gegeven dat de bij het akkoord betrokken partijen gezamenlijk instaan voor de financiering van de personeels- en werkingskosten van het centraal verbindingsbureau (artikel 19 van het akkoord), kan het samenwerkingsakkoord eerst gevolg hebben nadat de parlementen van de verschillende betrokken partijen ermee hebben ingestemd bij wetgevende akte. Dat laatste geldt overigens ook voor het in de memorie van toelichting bij de bespreking van artikel 26 van het verdrag vermelde samenwerkingsakkoord van 26 februari 2014 'tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in het kader van de Richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen,

‡LW-CACRLDHAA-GAIBFVT‡

5. Het verdrag voorziet in de mogelijkheid dat de bevoegde autoriteiten bepaalde aangelegenheden in onderlinge overeenstemming regelen. Het gaat onder meer om de hierna vermelde bepalingen van het verdrag.

Artikel 4, paragraaf 2, d), van het verdrag:

"Indien een natuurlijke persoon ingevolge de bepalingen van paragraaf 1 inwoner van beide overeenkomstsluitende Staten is, wordt zijn toestand als volgt geregeld:

(…)

d) indien hij onderdaan is van beide Staten of van geen van beide, regelen de bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten de aangelegenheid in onderlinge overeenstemming."

Artikel 24, paragrafen 3 en 4, van het verdrag:

"3. De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten trachten moeilijkheden of twijfelpunten die mochten rijzen met betrekking tot de interpretatie of de toepassing van de Overeenkomst in onderlinge overeenstemming op te lossen.

4. De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten komen tot overeenstemming omtrent de administratieve maatregelen die voor de uitvoering van de bepalingen van de Overeenkomst nodig zijn, met name omtrent de bewijsstukken die de inwoners van elke overeenkomstsluitende Staat moeten overleggen om in de andere Staat de bij de Overeenkomst bepaalde belastingvrijstellingen of -verminderingen te verkrijgen."

Artikel 25, paragraaf 6, van het verdrag:

"De bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende Staten komen tot overeenstemming over de wijze van toepassing van dit artikel."

Deze en andere bepalingen van het verdrag voorzien in de mogelijkheid van toekomstige overeenkomsten tussen de bevoegde autoriteiten. Uit de tekst van het verdrag kan worden afgeleid dat de onderlinge overeenstemming ("*mutual agreement*") niet alleen betrekking kan hebben op concrete toepassingsgevallen of interpretatieproblemen in een concreet geval, maar ook op regelingen met een algemene draagwijdte.

In verband met dergelijke overeenkomsten kan worden verwezen naar wat de Raad van State in advies 42.631/AV van 8 mei 2007 heeft opgemerkt:

"Voor zover deze akkoorden alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van een verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en verplichtingen die in het verdrag zelf reeds zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, zijn deze akkoorden geen nieuwe verdragen, doch louter 'executive agreements'. Ze behoeven

rechten en andere maatregelen en in het kader van de gemengde bilaterale en multilaterale verdragen tussen het Koninkrijk België en een andere Staat of andere Staten die voorzien in een wederzijdse bijstand inzake de invordering van belastingvorderingen' (zie artikel 17 van dat akkoord in verband met de gezamenlijke financiering van de personeels- en werkingskosten van het centraal verbindingsbureau).

‡LW-CACRLDHAA-GAIBFVT‡

dan ook niet door de Koning te worden gesloten. De Wetgevende Kamers hoeven er hun instemming niet aan te verlenen.[5]

Uit de praktijk blijkt echter ook dat sommige akkoorden wel zelf autonome regelingen inhouden, die nieuwe rechten en verplichtingen met zich brengen voor de overheden of de burgers. In dat geval dienen deze akkoorden als verdragen te worden beschouwd. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet zouden ze dan ook in beginsel door de Koning moeten worden gesloten en de Wetgevende Kamers zouden er hun instemming mee dienen te betuigen. Voor zover het gaat om 'gemengde verdragen' dienen daarenboven de gemeenschaps- en/of gewestregeringen te worden betrokken bij het sluiten ervan en dienen ook de gemeenschaps- en/of gewestparlementen er hun instemming mee te verlenen."[6]

Telkens een overeenkomst wordt uitgewerkt, zal derhalve moeten worden nagegaan of het niet om een verdrag gaat. Is dat het geval, dan dient de geëigende procedure voor het sluiten ervan te worden gevolgd en kan de regeling geen gevolg hebben dan nadat het de instemming van de bevoegde parlementaire vergaderingen heeft gekregen. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, zal een dergelijke overeenkomst, om verbindend te zijn, moeten worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Voor zover de in het verdrag bepaalde mogelijkheid om overeenkomsten te sluiten aldus op een grondwetsconforme wijze wordt geïnterpreteerd,[7] en voor zover deze overeenkomsten alleen maar voorzien in de administratieve en technische uitvoering van het verdrag en ermee slechts beoogd wordt de rechten en de verplichtingen die in het verdrag zelf al zijn opgenomen uitvoerbaar te maken, rijzen er geen bezwaren in het licht van artikel 167 van de Grondwet.

Indien een overeenkomst echter tot gevolg heeft dat het toepassingsgebied van de regeling zou worden uitgebreid of gevolgen heeft voor de rechten en de plichten van de burgers, dan zal de overeenkomst niet kunnen worden beschouwd als een akkoord in vereenvoudigde vorm.

[5] Voetnoot 7 van advies 42.631/AV: Zie onder meer J. MASQUELIN, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique, Brussel, 1980, p. 206-208; G. CRAENEN, De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

[6] Adv.RvS 42.631/AV van 8 mei 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 februari 2009 'houdende instemming met het Raamakkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Franse Republiek betreffende de grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg, ondertekend te Moeskroen op 30 september 2005', *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-912/1, 15.

[7] Het op een grondwetsconforme wijze interpreteren van het verdrag houdt ook in dat waar in het verdrag melding wordt gemaakt van de bevoegde autoriteiten, het alleen om de verordenende bevoegdheid van de Minister van Financiën (niet van een ambtenaar) kan gaan en dan nog voor zover die bevoegdheid betrekking heeft op regels van bijkomstige aard of van beperkt belang.

‡LW-CACRLDHAA-GAIBFVT‡

6. In het protocol bij het verdrag wordt een clausule van meest begunstigde natie ingelast waardoor een vrijwillige arbitrageprocedure automatisch van toepassing zal zijn tussen België en de Russische Federatie indien de Russische Federatie met een derde staat een verdrag sluit dat voorziet in een dergelijke vrijwillige arbitrageprocedure (punt 4 van het protocol bij het verdrag). De aandacht van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt erop gevestigd dat hierdoor een procedure van toepassing zal zijn die zonder tussenkomst van België werd bepaald en op de toepassing waarvan de Kamer bijgevolg slechts een beperkt toezicht zal kunnen uitoefenen.

*

‡LW-CACRLDHAA-GAIBFVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à une nouvelle convention préventive de la double imposition conclue avec la Fédération de Russie (ci-après : la convention) [2].

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Le 3 février 2011, 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 considéré que l'accord est un traité mixte [3].

4. L'article 25, paragraphe 1, de la convention dispose :

> « Les autorités compétentes des États contractants échangent les renseignements vraisemblablement pertinents pour appliquer les dispositions de la présente Convention ou pour l'administration ou l'application de la législation interne relative aux impôts de toute nature ou dénomination perçus pour le compte des États contractants, de leurs subdivisions politiques ou de leurs collectivités locales dans la mesure où l'imposition qu'elle prévoit n'est pas contraire à la Convention. L'échange de renseignements n'est pas restreint par les articles 1 et 2 ».

L'article 26, paragraphe 1, de la convention dispose :

> « Les États contractants se prêtent mutuellement assistance pour le recouvrement de leurs créances fiscales. Cette assistance n'est pas limitée par les articles 1 et 2. Les autorités compétentes des États contractants peuvent régler d'un commun accord les modalités d'application du présent article ».

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique », la conformité avec les normes supérieures.

[2] Convention 'entre le Royaume de Belgique et la Fédération de Russie tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune', fait à Bruxelles le 19 mai 2015.

[3] Des courriers du 18 mai 2011 ont confirmé que 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.

‡LW-CACRLDHAA-GAIBFVT‡

L'article 1 de la convention définit le champ d'application personnel, à savoir « les personnes qui sont des résidents d'un État contractant ou des deux États contractants », tandis que l'article 2 détermine les impôts auxquels s'applique la convention. Il s'agit des « impôts sur le revenu et sur la fortune perçus pour le compte d'un État contractant, de ses subdivisions politiques ou de ses collectivités locales, quel que soit le système de perception » (paragraphe 1 de l'article). Les impôts actuels auxquels s'applique la convention en Belgique sont l'impôt des personnes physiques, l'impôt des sociétés, l'impôt des personnes morales, l'impôt des non-résidents, « y compris [dans chaque cas] les précomptes et les [centimes] additionnels auxdits impôts et précomptes » (paragraphe 3, b), de l'article).

Le nouveau régime en matière d'échange de renseignements avec la Fédération de Russie et en matière d'assistance au recouvrement prêtée à la Fédération de Russie est toutefois général et n'est donc pas limité aux personnes visées à l'article 1 de la convention et aux impôts visés à l'article 2 de la convention. En outre, des renseignements peuvent également être demandés « même [si cet autre État] n'en a pas besoin à ses propres fins fiscales » (article 25, paragraphe 4, de la convention). L'État à qui les renseignements sont demandés doit utiliser « les pouvoirs dont il dispose pour obtenir les renseignements demandés » (*idem*).

On peut dès lors se demander qui en Belgique devra donner exécution à une demande de renseignements ou à une demande d'assistance au recouvrement émanant d'une autorité compétente de la Fédération de Russie.

Il résulte de l'article 3, paragraphe 1, h), (i), de la convention que par « autorité compétente », on entend « en ce qui concerne la Belgique, suivant le cas, le Ministre des Finances du Gouvernement fédéral et/ou du Gouvernement d'une Région et/ou d'une Communauté, ou son représentant autorisé ».

Il est par conséquent recommandé de prévoir un mécanisme et un organe de coordination internes propres à la Belgique, afin de permettre aux autorités compétentes de la Fédération de Russie de savoir à qui il faut adresser une demande de renseignements ou une demande d'assistance au recouvrement et de permettre à l'autorité fédérale, aux communautés et aux régions de déterminer de quelle manière il y a lieu de donner suite à une demande concrète. À ce sujet, un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' a manifestement déjà été conclu le 16 septembre 2015 au sein du Comité de concertation [4].

[4] Un exemplaire non daté et non signé du texte de cet accord de coopération, intitulé « Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande et la Communauté germanophone dans le cadre de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE et dans le cadre des traités mixtes bilatéraux et multilatéraux entre le Royaume de Belgique et un autre État ou d'autres États qui prévoient la coopération administrative dans le domaine fiscal » a été transmis au Conseil d'État, section de législation. Compte tenu notamment du fait que les parties concernées par l'accord assurent conjointement le financement des frais de personnel et de fonctionnement du bureau central de liaison (article 19 de l'accord), l'accord de coopération ne pourra produire ses effets qu'après que les parlements des différentes parties concernées y auront donné leur assentiment par un acte législatif. Cela vaut d'ailleurs aussi pour l'accord de coopération du 26 février 2014, mentionné dans l'exposé des motifs, dans le commentaire de l'article 26 de la convention, et conclu 'entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cadre de la Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des

‡LW-CACRLDHAA-GAIBFVT‡

5. La convention prévoit la possibilité pour les autorités compétentes de régler certaines matières d'un commun accord. Il s'agit notamment des dispositions suivantes de la convention.

Article 4, paragraphe 2, d), de la convention :

« Lorsque, selon les dispositions du paragraphe 1, une personne physique est un résident des deux États contractants, sa situation est réglée de la manière suivante :

(…)

d) si cette personne possède la nationalité des deux États ou si elle ne possède la nationalité d'aucun d'eux, les autorités compétentes des États contractants tranchent la question d'un commun accord ».

Article 24, paragraphes 3 et 4, de la convention :

« 3. Les autorités compétentes des États contractants s'efforcent, par voie d'accord amiable, de résoudre les difficultés ou de dissiper les doutes auxquels peuvent donner lieu l'interprétation ou l'application de la Convention.

4. Les autorités compétentes des États contractants conviennent des mesures administratives nécessaires à l'exécution des dispositions de la Convention et, notamment, des justifications à fournir par les résidents de chaque État contractant pour bénéficier dans l'autre État des exemptions ou réductions d'impôt prévues dans la Convention. »

L'article 25, paragraphe 6, de la convention dispose :

« Les autorités compétentes des États contractants conviennent des modalités d'application du présent article. »

Ces dispositions et encore d'autres dispositions de la convention prévoient la possibilité d'accords mutuels futurs entres les autorités compétentes. Il peut se déduire du texte de la convention que l'accord mutuel (« *mutual agreement* ») peut non seulement concerner des cas d'application concrets ou des problèmes d'interprétation dans un cas concret, mais aussi des modalités ayant une portée générale.

créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures et dans le cadre des traités mixtes bilatéraux et multilatéraux entre le Royaume de Belgique et un autre État ou d'autres États qui prévoient l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances fiscales' (voir l'article 17 de cet accord à propos du financement conjoint des frais de personnel et de fonctionnement du bureau central de liaison).

‡LW-CACRLDHAA-GAIBFVT‡

Concernant de tels accords, on pourra se référer aux observations que le Conseil d'État a formulées dans son avis 42.631/AG du 8 mai 2007 :

> « Pour autant que ces accords se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique d'un traité et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent, ces accords ne sont pas de nouveaux traités, mais de simple 'executive agreements'. Ils ne doivent dès lors pas être conclus par le Roi. Les Chambres législatives ne doivent pas y donner leur assentiment [5].
>
> La pratique révèle cependant également que certains accords comportent bel et bien des réglementations autonomes qui font naître des droits et obligations nouveaux pour les autorités ou les citoyens. Pareils accords doivent dans ces cas être considérés comme des traités. Conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution, ils devraient dès lors, en principe, être conclus par le Roi et recevoir l'assentiment des Chambres législatives. S'il s'agit 'de traités mixtes', les gouvernements communautaires et/ou régionaux doivent en outre être associés à leur conclusion et les parlements communautaires et/ou régionaux y donner eux aussi leur assentiment » [6].

Chaque fois qu'un accord mutuel est élaboré, il conviendra par conséquent de vérifier s'il ne s'agit pas d'un traité. Si tel est le cas, il conviendra de suivre la procédure appropriée pour la conclusion de celui-ci-ci et le dispositif ne pourra produire d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de toutes les assemblées parlementaires compétentes. Eu égard à l'article 190 de la Constitution, un tel accord devra être publié au Moniteur belge pour être contraignant.

Dans la mesure où la possibilité de conclure des accords mutuels, prévue dans la convention, est interprétée d'une manière conforme à la Constitution [7] et pour autant que ces accords se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique de la convention et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui figurent déjà dans la convention proprement dite, elle ne suscite pas d'objection au regard de l'article 167 de la Constitution.

Si un accord mutuel a toutefois pour effet d'étendre le champ d'application du régime ou affecte les droits et les obligations des citoyens, il ne pourra alors pas être considéré comme un accord en forme simplifiée.

---

[5] Note 7 de l'avis 42.631/AG : Voir notamment J. MASQUELIN, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, Bruxelles, 1980, pp. 206-208; G. CRAENEN, De staatsrechtelijke regeling van aanvaarding en invoering van verdragen in België, Preadvies VVSRBN, Deventer, 2006, p. 7.

[6] Avis C.E. 42.631/AG du 8 mai 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005', *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-912/1, p. 15.

[7] Une interprétation de la convention conforme à la Constitution implique également que lorsque la convention fait mention des autorités compétentes, il ne peut s'agir que du pouvoir réglementaire du Ministre des Finances (pas d'un fonctionnaire), et il faut encore que ce pouvoir concerne des règles de détail ou d'un intérêt limité.

‡LW-CACRLDHAA-GAIBFVT‡

6. Il est inséré dans le protocole à la convention une clause de la nation la plus favorisée, qui rendra une procédure d'arbitrage facultative automatiquement applicable entre la Belgique et la Fédération de Russie, si celle-ci signe avec un État tiers un accord qui prévoit une telle procédure d'arbitrage facultative (point 4 du protocole à la convention). L'attention de la Chambre des représentants est attirée sur le fait que s'appliquera ainsi une procédure fixée sans l'intervention de la Belgique et que la Chambre ne pourra par conséquent exercer qu'un contrôle limité sur son application.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-CACRLDHAA-GAIBFVT‡