



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.083/1
van 27 maart 2017

over

een voorontwerp van wet
‘houdende instemming met het
Tweede Protocol tot wijziging en
aanvulling van het Aanvullend
Akkoord, gesloten te Straatsburg
op 3 december 1974 tussen het
Koninkrijk België en de Raad van
Europa, bij het Algemeen Akkoord
inzake de voorrechten en
immuniteiten van de Raad van
Europa, ondertekend te Parijs op
2 september 1949, gedaan te
Brussel op 15 april 2016’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.083/1
du 27 mars 2017

sur

un avant-projet de loi ‘portant
assentiment au Deuxième
Protocole modifiant et complétant
l’Accord, conclu à Strasbourg le
3 décembre 1974 entre le Royaume
de Belgique et le Conseil de
l’Europe, complémentaire à
l’Accord général sur les privilèges
et immunités du Conseil de
l’Europe signé à Paris le
2 septembre 1949, fait à Bruxelles
le 15 avril 2016’

Op 2 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de 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 Tweede Protocol tot wijziging en aanvulling van het Aanvullend Akkoord, gesloten te Straatsburg op 3 december 1974 tussen het Koninkrijk België en de Raad van Europa, bij het Algemeen Akkoord inzake de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, ondertekend te Parijs op 2 september 1949, gedaan te Brussel op 15 april 2016’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 maart 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Joke GORIS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 maart 2017.

*

Le 2 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment au Deuxième Protocole modifiant et complétant l'Accord, conclu à Strasbourg le 3 décembre 1974 entre le Royaume de Belgique et le Conseil de l'Europe, complémentaire à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe signé à Paris le 2 septembre 1949, fait à Bruxelles le 15 avril 2016’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 21 mars 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Joke GORIS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2017.

*

1. Overeenkomstig 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het ‘Tweede Protocol tot wijziging en aanvulling van het Aanvullend Akkoord, gesloten te Straatsburg op 3 december 1974 tussen het Koninkrijk België en de Raad van Europa, bij het Algemeen Akkoord inzake de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, ondertekend te Parijs op 2 september 1949, gedaan te Brussel op 15 april 2016’ (hierna: het Protocol).

In het Protocol worden sommige aspecten verduidelijkt met betrekking tot de voorrechten en immuniteiten die door België worden toegekend met het oog op de goede werking van het Bureau van de Raad van Europa in Brussel.

ONDERZOEK VAN HET PROTOCOL

Aanhef

3. In de aanhef van het Protocol 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 Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschapsregering.²

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft al bij herhaling opgemerkt 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.³ Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formules wordt vermeld.⁴⁻⁵

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

² Dezelfde vermeldingen komen voor in de formule van ondertekening van het Protocol.

³ 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 Dierengezondheid, ondertekend te Brussel, op 14 maart 2013’ (*Parl.St.* B.H.Parl. 2013-14, nr. A-509/1, 7); adv.RvS 57.095/VR van 27 april 2015 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 30 oktober 2015 ‘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’

Artikel 1

4. In het ontworpen artikel 3, lid 1, van het Aanvullend Akkoord wordt melding gemaakt van de term “faciliteiten”. In het Verdrag ‘inzake diplomatiek verkeer’, opgemaakt te Wenen op 18 april 1961 komt de term “faciliteiten” evenwel niet voor.

Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Het Verdrag van Wenen van 18-04-61 is hier niet van toepassing; het slaat enkel op de diplomatieke betrekkingen tussen Staten. De referentietekst die gewoonlijk wordt gebruikt bij verdragen over voorrechten en immuniteiten van intergouvernementele organisaties is het ‘Algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties’, aangenomen door de Algemene Vergadering te Londen op 13 februari 1946. In deze tekst wordt de term ‘faciliteiten’ wél gebruikt, en vindt vandaar zijn weg naar talrijke zetelakkoorden. Het is in feite niet meer dan een kwestie van taalgebruik. Bovendien wordt algemeen aangenomen dat een gastland bepaalde verplichtingen heeft, naast de formeel toegekende voorrechten, tegenover internationale organisaties op zijn grondgebied, zoals instaan voor de externe veiligheid van de gebouwen van de organisatie, voor een vlotte voorziening van water, gas, elektriciteit enz. Aangezien de term ‘faciliteiten’ al sinds jaar en dag voorkomt in de zetelakkoorden zie ik geen reden om hiervan melding te maken in de memorie van toelichting.”

Voor zover het inderdaad zou gaan om een gangbare terminologie inzake zetelakkoorden, kan hiermee worden ingestemd. In het andere geval wordt de betrokken term het best verduidelijkt of weggelaten.

5. Het ontworpen artikel 3, lid 1, van het Aanvullend Akkoord kent ook aan de “wettige partner” voordelen toe. De memorie van toelichting omschrijft niet wat met het begrip “wettige partner” wordt bedoeld. De gemachtigde verduidelijkt dit begrip als volgt:

“Sinds ruim vijftien jaar gebruikt België de praktijk dat, naast het klassieke huwelijk, ook andere unies tussen personen (zoals ‘common law’-relaties, samenlevingscontracten, homohuwelijken,...) worden erkend voor de toekenning van bepaalde voorrechten, op voorwaarde dat ze in het land van herkomst wettelijk erkend zijn. Deze praktijk is inmiddels zodanig ingeburgerd dat een vermelding in de memorie van toelichting onnodig lijkt.”

(*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 393/1, 23-24); *adv.RvS* 59.383/VR van 23 juni 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 8 december 2016 ‘houdende instemming met: het Tweede Protocol tot wijziging en aanvulling van het Aanvullend Akkoord, gesloten te Straatsburg op 3 december 1974 tussen het Koninkrijk België en de Raad van Europa, bij het Algemeen Akkoord inzake de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, ondertekend te Parijs op 2 september 1949, gedaan te Brussel op 15 april 2016’ (*Parl.St.* B.H.Parl. 2015-16, nr. A-389/1, 6).

⁴ Dit noopt tot een aanpassing van 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’ (zie in het bijzonder artikel 8, derde lid, en de daarop betrekking hebbende toelichting) en de met toepassing daarvan door de Interministeriële Conferentie van het Buitenlands Beleid op 17 juni 1994 vastgestelde formules van ondertekening.

⁵ 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’).

Voor zover het inderdaad zou gaan om een ingeburgerde praktijk, kan hiermee worden ingestemd.

Artikel 2

6. In artikel 2, lid 2, van het Protocol wordt bepaald dat de bevoegde Minister van Financiën de grenzen en de toepassingsvoorwaarden vastlegt van die bepaling (recht van de betrokken personeelsleden om tijdens een periode van twaalf maanden volgend op het tijdstip waarop zij voor de eerste maal hun functie hebben opgenomen, 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 herinnerd⁶ dat uit het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken voortvloeit dat de bevoegde 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.

De bevoegdheid die in artikel 2, lid 2, van het Protocol aan de Minister van Financiën wordt toegekend is derhalve enkel toelaatbaar zo ze betrekking heeft op het bepalen van praktische regels voor de toepassing van de genoemde bepaling van het Protocol, en niet zo ze betrekking heeft op de voornoemde essentiële elementen.

In dat verband moet worden opgemerkt dat, wat de vrijstelling van de belasting over de toegevoegde waarde betreft, de aan de Minister van Financiën gedelegeerde bevoegdheid conform is aan artikel 42, § 3, van het Wetboek van de Belasting over de Toegevoegde Waarde, waarvan het tweede lid onder meer bepaalt dat “door of vanwege de Minister van Financiën (...) de perken en de voorwaarden voor de toepassing van deze paragraaf (worden) bepaald”.

Wat de vrijstelling van de rechten bij invoer betreft, kan de delegatiebepaling in artikel 2, lid 2, van het Protocol, eveneens worden aangenomen in het licht van de machtigingen die aan de Koning worden verleend door de artikelen 19/3 tot 19/8 van de algemene wet van 18 juli 1977 ‘inzake douane en accijnzen’.

Gelet op het vermelde legaliteitsbeginsel in fiscale zaken verdient het, ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid, aanbeveling dat de memorie van toelichting bij het ontwerp van wet zou worden aangevuld met een verwijzing naar de voornoemde bepalingen van het Wetboek van de Belasting over de Toegevoegde Waarde en de algemene wet van 18 juli 1977 ‘inzake douane en accijnzen’ en, specifiek wat de vrijstelling van de rechten van invoer betreft, naar de bepaling waarbij door de Koning met toepassing van artikel 19/8, § 2, van deze laatste

⁶ Zie onder meer het reeds genoemde adv.RvS 57.095/VR van 27 april 2015.

wet aan de Minister van Financiën de delegatie wordt verleend om de drempels en de beperkingen te bepalen voor de vrijstelling.⁷

In de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet wordt dienaangaande het volgende vermeld:

“Bovendien dient te worden opgemerkt dat de machtiging die in paragraaf 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 de betrokken artikels 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 Koninkrijk België en de Organisatie tot wijziging van het voorliggend zetelakkoord.”

Die toelichting heeft enkel betrekking op de vrijstelling van de belasting over de toegevoegde waarde.

Dienaangaande om nadere toelichting gevraagd, liet de gemachtigde weten dat hij hieromtrent de FOD Financiën zal contacteren en dat zo nodig de tekst van de memorie van toelichting zal worden aangepast. Deze laatste wordt inderdaad het best 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.

7. De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt gevestigd op het feit dat België, overeenkomstig artikel 129, lid 1, van verordening (EG) nr. 1186/2009 van de Raad van 16 november 2009 ‘betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanevrijstellingen’, de Europese Commissie in kennis moet stellen van de douanebepalingen vervat in het Protocol.

⁷ Zie ook adv.RvS 58.674/VR van 26 januari 2016 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’, en het reeds genoemde adv.RvS 59.383/VR van 23 juni 2016 (*Parl.St.* B.H.Parl. 2015-16, nr. A-389/1, 7).

Artikel 4

8. Naar luid van artikel 4, lid 2, van het Protocol “treedt (dit) 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”.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan het Protocol stuit op een juridisch bezwaar wat de bepalingen ervan betreft die betrekking hebben op immuniteiten. In de mate dergelijke retroactiviteit tot gevolg kan hebben dat erdoor de rechtsgeldigheid van reeds ingestelde vervolgingen of procedures wordt aangetast, is deze niet toelaatbaar, wat de bepalingen inzake immuniteiten betreft.⁸ Op die wijze dreigen immers de rechtszekerheid, en inzonderheid de rechten van de betrokken derden, in het gedrang te komen. Om die redenen dienen immuniteiten te worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de terugwerkende kracht die wordt verleend bij artikel 4, lid 2, van het Protocol.

Afgezien van het voorgaande mag, in een meer algemene zin, worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan verdragen af te raden valt om dezelfde redenen als het geval is voor de internrechtelijke wetgeving.⁹

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Artikel 3

9. In artikel 3 van het voorontwerp wordt in een retroactieve inwerkingtreding van de ontworpen goedkeuringswet voorzien met ingang van 15 april 2016. Op die wijze wordt aangesloten op het bepaalde in artikel 4, lid 2, van het Protocol, in welk verband kan worden gerefereerd aan de opmerking *sub* 8.

⁸ Vgl. onder meer met het reeds genoemde adv.RvS 54.747/VR van 27 januari 2014 en het eveneens al aangehaalde adv.RvS 59.383/VR van 23 juni 2016.

⁹ Zie in dat verband onder meer 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.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment au 'Deuxième Protocole modifiant et complétant l'Accord, conclu à Strasbourg le 3 décembre 1974 entre le Royaume de Belgique et le Conseil de l'Europe, complémentaire à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe signé à Paris le 2 septembre 1949, fait à Bruxelles le 15 avril 2016' (ci-après : le Protocole).

Le Protocole précise certains aspects relatifs aux privilèges et immunités accordés par la Belgique en vue du bon fonctionnement du Bureau du Conseil de l'Europe à Bruxelles.

EXAMEN DU PROTOCOLE

Préambule

3. Le préambule du Protocole mentionne que le Royaume de Belgique est représenté par le Gouvernement fédéral, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement flamand, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Gouvernement de la Communauté germanophone².

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé à plusieurs 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 française³. Par souci de sécurité juridique, il est recommandé que sa mention expresse en soit faite dans les formules citées⁴⁻⁵.

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

² Les mêmes mentions figurent dans la formule de signature du Protocole.

³ Voir par exemple l'avis C.E. 54.747/VR du 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' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-14, n° A-509/1, 7); l'avis C.E. 57.095/VR du 27 avril 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 30 octobre 2015 'portant assentiment à l'accord de siège, avec échanges de lettres, entre le Royaume de Belgique et l'Organisation internationale de Police criminelle - INTERPOL (O.I.C.P. - INTERPOL), signé à Lyon le 14 octobre 2014 et à Bruxelles le 24 octobre 2014' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2014-15, n° 393/1, 23-24); l'avis C.E. 59.383/VR du 23 juin 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant assentiment au Deuxième protocole modifiant et complétant l'Accord, conclu à Strasbourg le 3 décembre 1974 entre le Royaume de Belgique et le Conseil de l'Europe complémentaire à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de

Article 1^{er}

4. L'article 3, paragraphe 1, en projet, de l'Accord complémentaire contient le terme « facilités ». Ce terme n'apparaît toutefois pas dans la Convention 'sur les relations diplomatiques' faite à Vienne le 18 avril 1961.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het Verdrag van Wenen van 18-04-61 is hier niet van toepassing; het slaat enkel op de diplomatieke betrekkingen tussen Staten. De referentietekst die gewoonlijk wordt gebruikt bij verdragen over voorrechten en immuniteiten van intergouvernementele organisaties is het 'Algemeen verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties', aangenomen door de Algemene Vergadering te Londen op 13 februari 1946. In deze tekst wordt de term 'faciliteiten' wél gebruikt, en vindt vandaar zijn weg naar talrijke zetelakkoorden. Het is in feite niet meer dan een kwestie van taalgebruik. Bovendien wordt algemeen aangenomen dat een gastland bepaalde verplichtingen heeft, naast de formeel toegekende voorrechten, tegenover internationale organisaties op zijn grondgebied, zoals instaan voor de externe veiligheid van de gebouwen van de organisatie, voor een vlotte voorziening van water, gas, elektriciteit enz. Aangezien de term 'faciliteiten' al sinds jaar en dag voorkomt in de zetelakkoorden zie ik geen reden om hiervan melding te maken in de memorie van toelichting ».

Dans la mesure où il s'agirait effectivement de la terminologie usuelle en matière d'accords de siège, on pourrait se rallier à cette explication. Dans le cas contraire, mieux vaudrait préciser ou omettre le terme concerné.

5. L'article 3, paragraphe 1, en projet, de l'Accord complémentaire confère également des avantages au « partenaire légal ». L'exposé des motifs ne définit pas ce qu'il faut entendre par « partenaire légal ». Le délégué a précisé cette notion comme suit :

« Sinds ruim vijftien jaar gebruikt België de praktijk dat, naast het klassieke huwelijk, ook andere unies tussen personen (zoals 'common law'-relaties, samenlevingscontracten, homohuwelijken,...) worden erkend voor de toekenning van bepaalde voorrechten, op voorwaarde dat ze in het land van herkomst wettelijk erkend zijn. Deze praktijk is inmiddels zodanig ingeburgerd dat een vermelding in de memorie van toelichting onnodig lijkt ».

Dans la mesure où il s'agirait en effet d'une pratique bien ancrée, on pourrait se rallier à cette explication.

l'Europe signé à Paris le 2 septembre 1949, fait à Bruxelles le 15 avril 2016' (*Doc. parl.* Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-389/1, 6).

⁴ Ceci nécessite une adaptation de l'Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes' (voir en particulier l'article 8, alinéa 3, et les commentaires correspondants) et des formules de signature arrêtées en application de celui-ci par la Conférence interministérielle Politique étrangère le 17 juin 1994.

⁵ 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').

Article 2

6. L'article 2, paragraphe 2, du Protocole dispose que le Ministre des Finances compétent fixe les limites et les conditions d'application de cette disposition (droit des membres du personnel concernés d'importer ou d'acquérir, en exemption des droits à l'importation et de la taxe sur la valeur ajoutée, les meubles meublants et un véhicule automobile destinés à leur usage personnel, pendant la période de douze mois suivant leur première prise de fonctions).

À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé par le passé⁶ qu'il ressort du principe de légalité en matière fiscale que le législateur compétent doit fixer lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt du contribuable, tels que les catégories de contribuables, l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition et les exemptions ou modérations éventuelles et que, dès lors, une délégation de pouvoir au Gouvernement – *a fortiori* à un ministre – portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle.

La compétence attribuée au Ministre des Finances à l'article 2, paragraphe 2, du Protocole n'est dès lors admissible que si elle concerne la fixation de règles pratiques pour l'application de la disposition précitée du Protocole, et elle ne l'est pas lorsqu'elle porte sur les éléments essentiels précités.

À cet égard, force est de constater qu'en ce qui concerne l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée, la compétence déléguée au Ministre des Finances est conforme à l'article 42, § 3, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, dont l'alinéa 2 dispose entre autres que « [l]e Ministre des Finances ou son délégué fixent les limites et les conditions d'application du présent paragraphe ».

En ce qui concerne l'exonération des droits d'importation, la délégation prévue à l'article 2, paragraphe 2, du Protocole peut également être admise à la lumière des habilitations conférées au Roi par les articles 19/3 à 19/8 de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises'.

Eu égard au principe de légalité en matière fiscale susvisé, il est recommandé, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, de compléter l'exposé des motifs du projet de loi par une référence aux dispositions précitées du Code de la taxe sur la valeur ajoutée et de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises' et, plus précisément en ce qui concerne la franchise des droits à l'importation, à la disposition par laquelle le Roi habilite le Ministre des Finances, en application de l'article 19/8, § 2, de cette dernière loi, à fixer les seuils et les limites de la franchise⁷.

L'exposé des motifs de l'avant-projet de loi mentionne à ce propos ce qui suit :

⁶ Voir entre autres l'avis C.E. 57.095/VR précité du 27 avril 2015.

⁷ Voir aussi l'avis C.E. n° 58.674/VR du 26 janvier 2016 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', et l'avis C.E. 59.383/VR, précité, du 23 juin 2016 (*Doc. parl.* Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-16, n° A-389/1, 7).

« En plus, il convient de noter que l'habilitation donnée au paragraphe 2 au Ministre des Finances 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 des articles en question, 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. Une telle modification ne peut être effectuée que par un nouvel accord entre le Royaume de Belgique et l'Organisation modifiant le présent accord de siège ».

Cette explication ne porte que sur l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée.

Invité à apporter des précisions à ce sujet, le délégué a fait savoir qu'il prendra contact sur ce point avec le SPF Finances et que le texte de l'exposé des motifs sera adapté si nécessaire. En effet, il est préférable de compléter ce dernier 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.

7. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que conformément à l'article 129, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1186/2009 du Conseil du 16 novembre 2009 'relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières', la Belgique doit communiquer à la Commission européenne les dispositions douanières contenues dans le Protocole.

Article 4

8. Aux termes de son article 4, paragraphe 2, le Protocole « entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date d'échange de la dernière notification, avec effet à la date de la signature ».

L'attribution d'un effet rétroactif au Protocole se heurte à une objection juridique en ce qui concerne ses dispositions relatives aux immunités. Dans la mesure où cette rétroactivité pourrait affecter la validité de poursuites déjà engagées ou de procédures déjà entamées, elle n'est pas admissible en ce qui concerne les dispositions relatives aux immunités⁸. Cette façon de procéder risque en effet de compromettre la sécurité juridique et plus particulièrement les droits des tiers concernés. Pour ces motifs, les immunités doivent être exclues du champ d'application de la rétroactivité conférée par l'article 4, paragraphe 2, du Protocole.

⁸ Comparez entre autres avec l'avis C.E. n° 54.747/VR précité du 27 janvier 2014 ainsi qu'avec l'avis C.E. 59.383/VR, également précité, du 23 juin 2016.

Indépendamment de l'observation précédente, il y a lieu d'observer, d'une manière plus générale, qu'il est déconseillé de conférer un effet rétroactif aux traités pour les mêmes motifs que ceux évoqués pour la législation interne⁹.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

Article 3

9. L'article 3 de l'avant-projet prévoit de faire entrer en vigueur la loi d'assentiment en projet avec effet rétroactif au 15 avril 2016. L'avant-projet se rapproche ainsi de la disposition énoncée à l'article 4, paragraphe 2, du Protocole, pour laquelle on se reportera à l'observation formulée au point 8.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁹ Voir notamment à cet égard 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.