



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.238/4
du 27 avril 2017

sur

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
assentiment à l'Accord
instituant la Fondation
internationale UE-ALC, signé
le 25 octobre 2016 à Santo
Domingo'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.238/4
van 27 april 2017

over

een voorontwerp van
ordonnantie van de Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende instemming met de
Overeenkomst tot oprichting
van de internationale EU-LAC
Stichting, ondertekend op
25 oktober 2016 te
Santo Domingo'

Le 28 mars 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, des Relations extérieures et de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord instituant la Fondation internationale UE-ALC, signé le 25 octobre 2016 à Santo Domingo'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 avril 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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 27 avril 2017.

*

Op 28 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Financiën, Begroting, Externe Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met de Overeenkomst tot oprichting van de internationale EU-LAC Stichting, ondertekend op 25 oktober 2016 te Santo Domingo'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 april 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 27 april 2017.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 6, § 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale' prévoit que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sollicite l'avis du Conseil sur les avant-projets d'ordonnance relatifs aux matières relevant de la compétence de la Région et ayant une incidence sur sa vie économique et sociale ou aux matières relevant de la compétence de l'État et pour lesquelles une procédure d'association, de concertation ou d'avis est prévue avec la Région de Bruxelles-Capitale.

L'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale a été demandé en même temps que l'avis du Conseil d'État.

2. Conformément à l'article 3, 2^o, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, chaque ministre et secrétaire d'État établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test gender ».

Pareil test ne figure pas dans le dossier transmis au Conseil d'État.

3. L'auteur de l'avant-projet veillera au parfait accomplissement de ces formalités préalables.

(*) S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

EXAMEN DU TRAITÉ

Dans l'avis 60.725/VR donné le 7 février 2017 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande portant assentiment au même accord, les chambres réunies de la section de législation se sont exprimées comme suit :

(traduction)

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'Accord 'instituant la fondation internationale UE-ALC', signé à Saint-Domingue le 25 octobre 2016 (ci-après : l'accord). La fondation, qui est une organisation internationale de nature intergouvernementale dotée de la personnalité juridique, instituée en vertu du droit international public, a pour objectif de renforcer les liens entre les États d'Amérique latine et des Caraïbes, l'Union européenne et les États membres de l'Union européenne.

COMPÉTENCE

3. Le 22 septembre 2016, le groupe de travail 'Traités mixtes' a considéré que l'accord constitue un traité mixte ('État fédéral/communautés/régions'). Toutefois, eu égard à la définition générale des objectifs à atteindre et des activités devant être exercées par la Fondation UE-ALC (ci-après : la Fondation), qui portent ou peuvent porter sur n'importe quelle matière, l'accord touche également aux compétences de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française (lorsqu'elle exerce les compétences de la Communauté française), de sorte que les assemblées législatives de ces entités doivent également donner leur assentiment à l'accord.

4. Le rapport du groupe de travail Traités mixtes propose de faire signer l'accord selon la 'formule 3'. Cette formule s'énonce comme suit :

'Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt'.

Eu égard à l'observation formulée au point 3, 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 eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule citée ¹⁻².

¹ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Ceci nécessite une modification 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' (en particulier l'article 8, alinéa 3, et les commentaires correspondants) et des formules de signature arrêtées sur la base de celui-ci par la Conférence interministérielle de la Politique étrangère le 17 juin 1994.

² Note de bas de page 3 de l'avis cité : 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

[...]

OBSERVATION GÉNÉRALE

7. On peut lire dans l'exposé des motifs ce qui suit :

‘Lors de la signature de l'accord, la Belgique devra déposer à l'article 20 une déclaration pour éviter que l'accord génère directement des privilèges et immunités en Belgique. Au cas où une antenne de la Fondation était instituée en Belgique, un accord de siège doit être conclu’.

Selon le site Internet du dépositaire de l'accord, la Belgique, à l'occasion de la signature de l'accord, le 25 octobre 2016, a fait la déclaration suivante :

‘Se référant à l'article 20 (Privilèges et immunités), par. 5 et 6, le Royaume de Belgique déclare que, en cas d'ouverture d'un Bureau de la Fondation UE-LAC en Belgique, il n'accordera pas une exemption de taxes sur les salaires et émoluments du personnel payés par la Fondation’³.

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a répondu en ces termes :

‘Het gaat om een unilaterale verklaring met betrekking tot de paragrafen 5 en 6 van artikel 20 van de overeenkomst (voorrechten en immuniteiten). Deze verklaring verduidelijkt dat in het geval dat de Stichting een vertegenwoordiging/bureau in ons land, [heeft] er geen vrijstelling van taksen op salarissen en emolumenten van personeelsleden geldt. Bij het openen van een vertegenwoordiging in België, dient er een apart zetelakkoord te worden onderhandeld. We zullen dit verduidelijken in de memorie van toelichting’.

En tout état de cause, il ressort tant du texte de la déclaration et de l'interprétation qui en est donnée dans l'exposé des motifs que de la réponse du délégué que la déclaration précitée doit être qualifiée de ‘réserve’⁴. Conformément à l'article 29, paragraphe 1, de l'accord, les parties, au moment de signer ou de ratifier l'accord, peuvent émettre des réserves relatives à son contenu, pour autant qu'elles ne soient pas incompatibles avec son objet et sa finalité.

Le texte de la réserve que la Belgique a émise lors de la signature est toutefois ambigu et n'est pas en parfaite concordance avec la portée que lui attribue l'exposé des motifs. Ainsi, on n'aperçoit pas clairement si la réserve ne concerne que l'exonération d'impôts sur les salaires et émoluments des membres du personnel de la Fondation, réglée à l'article 20, paragraphe 6, de l'accord (‘il n'accordera pas une exemption de taxes sur les salaires et émoluments du personnel payés par la Fondation’), ou si celle-ci concerne également les privilèges de la Fondation elle-même, réglés à l'article 20, paragraphe 5, de l'accord (‘Se référant à l'article 20 (Privilèges et immunités), par. 5 et 6’). En outre, on n'aperçoit pas non plus s'il s'agit d'une réserve générale concernant cette(ces) obligation(s) ou s'il s'agit d'une réserve qui est limitée à un bureau belge et aux membres

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’).

³ Note de bas de page 6 de l'avis cité :

<http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/ratification/?v=decl&aid=2016057&pid=B>

⁴ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Conformément à l'article 2, paragraphe 1, d), de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 ‘sur le droit des traités’, une réserve est « une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un État quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet État ».

du personnel de la Fondation qui y sont attachés ('en cas d'ouverture d'un Bureau de la Fondation UE-LAC en Belgique').

Il ressort d'un commentaire du service concerné du Service public fédéral Affaires étrangères que l'intention, en cas d'ouverture d'un bureau belge de la Fondation, est que ce bureau ou les membres de son personnel ne pourront pas invoquer les exonérations mentionnées tant aux paragraphes 5 que 6 de l'article 20 de l'accord. L'intention est de ne pouvoir bénéficier que des exonérations accordées sur la base de l'accord de siège conclu à ce moment-là par la Belgique et la Fondation⁵. Si telle est effectivement l'intention, la réserve devra être précisée en ce sens.

La précision d'une réserve dans l'exposé des motifs du décret d'assentiment – comme le propose le délégué – n'est pas opposable aux parties à l'accord, à la Fondation ou à son personnel. En effet, un instrument international ne peut pas être modifié ou interprété unilatéralement au moyen d'un commentaire dans l'exposé des motifs d'un acte d'assentiment⁶. La portée de la réserve doit dès lors être précisée en procédant à un nettoyage de son texte proprement dit et en communiquant ensuite celui-ci, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de l'accord, au depositaire, qui le notifie aux autres parties à l'accord⁷. Cette précision peut être apportée au plus tard au moment de la ratification de l'accord⁸.

En outre, mieux vaudrait énoncer dans le décret d'assentiment les réserves que l'État belge entend faire⁹⁻¹⁰. De la sorte, la sécurité juridique sera mieux assurée dès lors qu'il n'y aura aucun doute quant à la portée de l'assentiment donné par le Parlement flamand¹¹ ».

⁵ *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Voir également l'article 20, paragraphe 4, de l'accord.

⁶ *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Voir par exemple l'avis C.E. 42.625/VR-42.626/VR-42.627/VR du 3 avril 2007 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention relative à la coopération en matière d'adoption d'enfants entre la Communauté germanophone de Belgique et le Gouvernement de la République socialiste du Vietnam, signée à Bruxelles le 17 mars 2005' (42.625/VR), un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention relative à la coopération en matière d'adoption d'enfants entre la Communauté flamande de Belgique et le Gouvernement de la République socialiste du Vietnam, signée à Bruxelles le 17 mars 2005' (42.626/VR) et un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention relative à la coopération en matière d'adoption d'enfants entre la Communauté française de Belgique et le Gouvernement de la République socialiste du Vietnam, signée à Bruxelles le 17 mars 2005' (42.627/VR), <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42625.pdf>, observation 29 ; l'avis C.E. 45.475/2 du 10 décembre 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 7 mai 2009 'portant assentiment à la Convention entre le Royaume de Belgique et la République tunisienne tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude et l'évasion en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et au Protocole, signés à Tunis le 7 octobre 2004', *Doc. parl.*, Sénat, 2008-09, n° 1163/1, (57), 58, faisant référence à Cass., 16 janvier 1968, *Pas.*, 1968, 625 et Cass., 12 mars 1968, *Pas.*, 1968, 874.

⁷ *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : La réserve devra être acceptée par le conseil d'administration de la Fondation (article 20, paragraphe 3, de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 'sur le droit des traités').

⁸ *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : Conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 'sur le droit des traités', une réserve qui est formulée lors de la signature doit être confirmée formellement par l'État qui en est l'auteur, au moment où il exprime son consentement à être lié par le traité.

⁹ *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 207, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

¹⁰ *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : Ce faisant, la réserve sera publiée au Moniteur belge en sorte qu'elle sera opposable aux tiers (Voir Gent 19 janvier 2001, *T. Strafr.* 2001, 269, note E. SOMERS). Toute réserve confirmée ou formulée ultérieurement devra également satisfaire à cette même obligation de publication.

¹¹ *Note de bas de page 14 de l'avis cité* : Voir dans le même sens l'avis C.E. 59.884/VR du 20 septembre 2016 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention de Strasbourg de 2012 sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI 2012), faite à Strasbourg le 27 septembre 2012', *pas encore publié*, l'avis

Les mêmes observations valent *mutatis mutandis* pour l'avant-projet d'ordonnance examiné ¹².

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE D'ASSENTIMENT

L'avant-projet d'ordonnance n'appelle pas d'observation.

*

C.E.28.658/1 du 11 mars 1999 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 19 mars 2004 'portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-2003, n° 1705/1, pp. 21-28, l'avis C.E. 45.137/4 du 24 septembre 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 9 janvier 2009 'portant assentiment au Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, fait à Strasbourg le 5 mai 1998', *Doc. parl.*, Parl. germ., 2008-2009, n° 140/1, pp. 4-5, l'avis C.E. 49.132/1 du 20 janvier 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 15 juillet 2011 'portant assentiment au protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale, sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, fait à Utrecht le 16 novembre 2009', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2010-2011, n° 1061/1, pp. 19-22.

¹² La section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 61.252/4 donné ce jour sur le même traité.

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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 ‘houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ bepaalt dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het advies van die Raad moet inwinnen over de voorontwerpen van ordonnantie die betrekking hebben op aangelegenheden die onder de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen en een weerslag hebben op het economisch en sociaal leven, of op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Staat behoren en waarvoor voorzien is in een samenwerkings-, overleg- of adviesprocedure met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is gelijktijdig met het advies van de Raad van State aangevraagd.

2. Overeenkomstig artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ moet iedere minister en staatssecretaris voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag opstellen van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen, “gendertest” genaamd.

Een dergelijke test bevindt zich echter niet in het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden.

3. De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat die voorafgaande vormvereisten volledig worden vervuld.

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

ONDERZOEK VAN DE OVEREENKOMST

In advies 60.725/VR, gegeven op 7 februari 2017 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest houdende instemming met dezelfde overeenkomst, heeft de afdeling Wetgeving, in verenigde kamers, het volgende gesteld:

“STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt tot het verlenen van instemming met de Overeenkomst ‘tot oprichting van de internationale EU-LAC-stichting’, ondertekend te Santo Domingo op 25 oktober 2016 (hierna: de overeenkomst). De stichting, die een krachtens het volkenrecht opgerichte internationale intergouvernementele organisatie met rechtspersoonlijkheid is, heeft als doel de banden tussen de Latijns-Amerikaanse en Caraïbische staten, de Europese Unie en de lidstaten van de Europese Unie te versterken.

BEVOEGDHEID

3. De Werkgroep Gemengde Verdragen heeft op 22 september 2016 geoordeeld dat de overeenkomst een gemengd karakter (‘federale staat/gemeenschappen/gewesten’) heeft. Gelet op de algemene omschrijving van de door de EU-LAC-Stichting (hierna: de Stichting) na te streven doelstellingen en te verrichten activiteiten, die op gelijk welke aangelegenheid betrekking hebben of kunnen hebben, raakt de overeenkomst evenwel ook aan de bevoegdheden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie (wanneer ze bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent), zodat ook de wetgevende vergaderingen van die entiteiten hun instemming met de overeenkomst dienen te betuigen

4. In het verslag van de Werkgroep Gemengde Verdragen wordt voorgesteld de overeenkomst te laten ondertekenen volgens ‘formule 3’. Deze formule luidt:

‘Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.

Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt.’

Gelet op hetgeen *sub* 3 is opgemerkt, moeten deze bewoordingen zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, aangezien die met toepassing van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld.¹⁻²

¹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Hiervoor is een herziening nodig 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’ (meer bepaald artikel 8, derde lid, en de erbij horende toelichting) en van de op basis hiervan door de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid op 17 juni 1994 vastgestelde ondertekeningformules.

² Voetnoot 3 van het geciteerde advies: De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant behoort niet uitdrukkelijk te worden vermeld, aangezien ze slechts beperkte bevoegdheden heeft op internationaal gebied en ze

(...)

ALGEMENE OPMERKING

7. In de memorie van toelichting wordt het volgende vooropgesteld:

‘Bij de ondertekening van de overeenkomst zal België een verklaring bij artikel 20 neerleggen om te vermijden dat de overeenkomst direct voorrechten en immuniteiten genereert in België. Ingeval er in België een antenne van de Stichting zou worden opgericht, dient er een zetelakkoord te worden gesloten.’

Volgens de website van de depositaris van de overeenkomst heeft België ter gelegenheid van de ondertekening van de overeenkomst op 25 oktober 2016 de volgende verklaring afgelegd:

‘Se référant à l'article 20 (Privilèges et immunités), par. 5 et 6, le Royaume de Belgique déclare que, en cas d'ouverture d'un Bureau de la Fondation UE-LAC en Belgique, il n'accordera pas une exemption de taxes sur les salaires et émoluments du personnel payés par la Fondation.’³

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

‘Het gaat om een unilaterale verklaring met betrekking tot de paragrafen 5 en 6 van artikel 20 van de overeenkomst (voorrechten en immuniteiten). Deze verklaring verduidelijkt dat in het geval dat de Stichting een vertegenwoordiging/bureau in ons land, [heeft] er geen vrijstelling van taksen op salarissen en emolumenten van personeelsleden geldt. Bij het openen van een vertegenwoordiging in België, dient er een apart zetelakkoord te worden onderhandeld. We zullen dit verduidelijken in de memorie van toelichting.’

Zowel uit de tekst van de verklaring, als uit de interpretatie die eraan wordt gegeven in de memorie van toelichting, als uit het antwoord van de gemachtigde blijkt in elk geval dat de hiervoor weergegeven verklaring moet worden gekwalificeerd als een ‘voorbehoud’.⁴ Overeenkomstig artikel 29, lid 1, van de overeenkomst kunnen de partijen ter gelegenheid van de ondertekening of de ratificatie een voorbehoud maken met betrekking tot de tekst van de overeenkomst op voorwaarde dat deze niet onverenigbaar is met het voorwerp en het doel van de overeenkomst.

De tekst van het voorbehoud dat ter gelegenheid van de ondertekening door België werd gemaakt, is evenwel dubbelzinnig, en stemt niet geheel overeen met de draagwijdte die eraan wordt gegeven in de memorie van toelichting. Zo is het niet duidelijk of het voorbehoud enkel betrekking heeft op de vrijstelling van belasting op de salarissen en de emolumenten van personeelsleden van de Stichting geregeld in artikel 20, lid 6, van de overeenkomst (‘il n'accordera pas une exemption de taxes sur les salaires et émoluments du personnel payés par la Fondation’), dan wel of deze ook betrekking heeft op de voorrechten van de Stichting zelf zoals geregeld in artikel 20, lid 5, van de overeenkomst

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’).

³ Voetnoot 6 van het geciteerde advies:

<http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/ratification/?v=decl&aid=2016057&pid=B>

⁴ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Overeenkomstig artikel 2, lid 1, d), van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 ‘inzake het verdragenrecht’, is een voorbehoud “een eenzijdige verklaring, geacht haar bewoordingen of haar benaming, afgelegd door een Staat wanneer hij een verdrag ondertekent, bekrachtigt, aanvaardt of goedkeurt of daartoe toetreedt, waarbij hij te kennen geeft het rechtsgevolg van zekere bepalingen van het verdrag in hun toepassing met betrekking tot deze Staat uit te sluiten of te wijzigen”.

(‘Se référant à l’article 20 (Privilèges et immunités), par. 5 et 6’). Bovendien is het ook niet duidelijk of het over een algemeen voorbehoud gaat omtrent deze verplichting(en), dan wel of het over een voorbehoud gaat dat beperkt is tot een Belgisch bureau en de daaraan verbonden personeelsleden van de Stichting (‘en cas d’ouverture d’un Bureau de la Fondation UE-LAC en Belgique’).

Uit een toelichting van de betrokken dienst van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken blijkt dat het de bedoeling is dat bij het openen van een Belgisch bureau van de Stichting, de vrijstellingen vervat in zowel het vijfde als zesde lid van artikel 20 van de overeenkomst niet zullen kunnen worden ingeroepen door het Belgisch bureau of zijn personeelsleden. De bedoeling is dat enkel de vrijstellingen zouden kunnen worden genoten die worden verleend op basis van het zetelakkoord dat op dat ogenblik door België en de Stichting wordt gesloten.⁵ Indien dit effectief zo is, dan zal het voorbehoud in die zin moeten worden verduidelijkt.

Een verduidelijking van een voorbehoud in de memorie van toelichting bij het instemmingsdecreet – zoals door de gemachtigde wordt voorgesteld – is niet tegenstelbaar aan de verdragspartijen, aan de Stichting of aan zijn personeelsleden. Een internationaal instrument kan immers niet eenzijdig via een toelichting in de memorie van toelichting bij een instemmingsakte worden gewijzigd of geïnterpreteerd.⁶ De draagwijdte van het voorbehoud dient dan ook te worden verduidelijkt door de tekst zelf ervan bij te schaven en deze vervolgens overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de overeenkomst mee te delen aan de depositaris, die de andere partijen bij de overeenkomst ervan in kennis stelt.⁷ Deze verduidelijking kan ten laatste worden gedaan op het ogenblik van de ratificatie van de overeenkomst.⁸

Het voorbehoud dat de Belgische Staat beoogt te maken, wordt bovendien het best in het instemmingsdecreet vermeld.⁹⁻¹⁰ Dat zal de rechtszekerheid ten goede komen

⁵ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Zie ook artikel 20, lid 4, van de overeenkomst.

⁶ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Zie bv. adv.RvS 42.625/VR-42.626/VR-42.627/VR van 3 april 2007 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Duitstalige Gemeenschap van België en de Regering van de Socialistische Republiek Vietnam betreffende de samenwerking inzake adoptie van kinderen, ondertekend te Brussel op 17 maart 2005’ (42.625/VR), een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap van België en de Regering van de Socialistische Republiek Vietnam betreffende de samenwerking inzake adoptie van kinderen, ondertekend te Brussel op 17 maart 2005’ (42.626/VR) en een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Franse Gemeenschap van België en de Regering van de Socialistische Republiek Vietnam betreffende de samenwerking inzake adoptie van kinderen, ondertekend te Brussel op 17 maart 2005’ (42.627/VR), <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/42625.pdf>, opm. 29; adv.RvS 45.475/2 van 10 december 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 mei 2009 ‘houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Tunesië tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken en het ontgaan van belastingen inzake belasting naar het inkomen en naar het vermogen, en het Protocol, ondertekend te Tunis op 7 oktober 2004’, *Parl.St.* Senaat 2008-09, nr. 1163/1, (57), 58 met verwijzing naar Cass. 16 januari 1968, *Arr.Cass.* 1968, 670 en Cass. 12 maart 1968, *Arr. Cass.* 1968, 926.

⁷ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Het voorbehoud zal door de Raad van Bestuur van de Stichting moeten worden aanvaard (artikel 20, lid 3, van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 ‘inzake het verdragenrecht’).

⁸ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Overeenkomstig artikel 23, lid 2, van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 ‘inzake het verdragenrecht’, moet een voorbehoud dat is gemaakt bij de ondertekening formeel worden bevestigd door de Staat die het voorbehoud heeft gemaakt op het ogenblik dat hij zijn instemming door het verdrag gebonden te worden tot uitdrukking brengt.

⁹ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevendende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 207, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

¹⁰ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Zodoende zal het voorbehoud in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, waardoor het tegenwerpbaar is aan derden (zie Gent 19 januari 2001, *T.Strafr.* 2001, 269, noot

aangezien dan geen enkele twijfel bestaat over de draagwijdte van de instemming door het Vlaams Parlement.¹¹”

Dezelfde opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor het voorliggende voorontwerp van ordonnantie.¹²

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSORDONNANTIE

Over het voorontwerp van ordonnantie hoeven geen opmerkingen te worden gemaakt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

E. SOMERS). Ieder voorbehoud dat naderhand wordt bevestigd of gemaakt, moet evenzo verplicht worden bekendgemaakt.

¹¹ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Zie in dezelfde zin adv.RvS 59.884/VR van 20 september 2016 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Verdrag van Straatsburg van 2012 inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI 2012), gedaan te Straatsburg op 27 september 2012’, *nog niet bekendgemaakt*, adv.RvS 28.658/1 van 11 maart 1999 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 19 maart 2004 ‘houdende instemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie, ondertekend in Straatsburg op 15 oktober 1985’, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1705/1, 21-28, adv.RvS 45.137/4 van 24 september 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 januari 2009 ‘zur Zustimmung zum Protokoll Nr. 2 zum Europäischen Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften betreffend die interterritoriale Zusammenarbeit, geschehen zu Straßburg am 5. Mai 1998’, *Parl.St.* D.Parl. 2008-09, nr. 140/1, 4-5, adv.RvS 49.132/1 van 20 januari 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 15 juli 2011 ‘houdende instemming met het aanvullend protocol bij het Europees handvest inzake lokale autonomie betreffende het recht op participatie in de aangelegenheden van lokale autoriteiten, opgemaakt in Utrecht op 16 november 2009’, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1061/1, 19-22.

¹² De afdeling Wetgeving heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in advies 61.252/4 dat heden over dezelfde overeenkomst is gegeven.