



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.705/VR/V
du 10 août 2017

sur

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
assentiment à l'Accord entre le
Royaume de Belgique et
l'Agence spatiale européenne
additionnel à la Convention
portant création d'une Agence
spatiale européenne du
30 mai 1975, sur les privilèges
et immunités de l'Agence
spatiale européenne en
Belgique, signé à Bruxelles le
24 mai 2017'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.705/VR/V
van 10 augustus 2017

over

een voorontwerp van
ordonnantie van ordonnantie
van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende instemming met de
Aanvullende Overeenkomst bij
het Verdrag tot oprichting van
een Europees
Ruimteagentschap van
30 mei 1975 tussen het
Koninkrijk België en de
Europese Ruimteorganisatie
inzake de voorrechten en
immuniteiten van het Europees
Ruimteagentschap in België,
gedaan te Brussel op
24 mei 2017'

Le 15 juin 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 et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^{*} et prorogé de plein droit[†] jusqu'au 16 août 2017, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Agence spatiale européenne additionnel à la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne du 30 mai 1975, sur les privilèges et immunités de l'Agence spatiale européenne en Belgique, signé à Bruxelles le 24 mai 2017'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies des vacations le 8 août 2017. Les chambres étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Stephan DE TAEYE, Bert THYS, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Marianne DONY et Bruno PEETERS, assesseurs, et Colette GIGOT et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Brecht STEEN, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2017.

*

^{*} Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

[†] Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 15 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen^{*} en van rechtswege[†] verlengd tot 16 augustus 2017 een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met de Aanvullende Overeenkomst bij het Verdrag tot oprichting van een Europees Ruimteagentschap van 30 mei 1975 tussen het Koninkrijk België en de Europese Ruimteorganisatie inzake de voorrechten en immuniteiten van het Europees Ruimteagentschap in België, gedaan te Brussel op 24 mei 2017’.

Het voorontwerp is door de verenigde vakantiekamer onderzocht op 8 augustus 2017. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Stephan DE TAEYE, Bert THYS, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Brecht STEEN, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 augustus 2017.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

[†] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet [‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner assentiment, au nom de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'Accord entre le Royaume de Belgique et l'Agence spatiale européenne additionnel à la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne du 30 mai 1975, sur les privilèges et immunités de l'Agence spatiale européenne en Belgique (ci-après : l'Accord additionnel).

L'Accord additionnel précise certains aspects relatifs aux privilèges et immunités accordés par la Belgique en vue du bon fonctionnement des sites de l'Agence spatiale européenne et du Bureau pour les Relations de l'Agence avec l'Union européenne à Bruxelles.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. 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' dispose que pour chaque « projet d'acte législatif », chaque ministre établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

En vertu de l'article 13, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', « le 'test genre' doit être complété avant la première mise à l'ordre du jour au Conseil des Ministres ».

En l'espèce, le dossier transmis au Conseil d'État ne contient aucun élément établissant que le « test genre » a été réalisé à propos de l'avant-projet d'ordonnance.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller à l'accomplissement de la formalité prescrite préalablement à l'adoption de l'avant-projet d'ordonnance.

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

2. La lettre de demande d'avis indique que l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale a été sollicité.

Celui-ci est effectivement requis par l'article 6 de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale', qui dispose :

« § 1^{er}. Les études, avis et recommandations du Conseil sont transmis au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soit d'initiative, soit à sa demande, dans les matières :

1° relevant de la compétence de la Région et ayant une incidence sur sa vie économique et sociale ;

2° 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.

§ 2. Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sollicite l'avis du Conseil sur les avant-projets d'ordonnance relatifs aux matières visées au § 1^{er} [...] ».

Au cas où l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale amènerait l'auteur de l'avant-projet à modifier celui-ci, il devrait à nouveau saisir la section de législation du Conseil d'État.

COMPÉTENCE

Lors de sa réunion du 12 novembre 2014, le Groupe de travail « Traités mixtes » a constaté le caractère mixte de l'Accord additionnel.

On peut se rallier à cette qualification.

EXAMEN DU TRAITÉ

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le préambule de l'Accord additionnel et la formule de signature mentionnent que le Royaume de Belgique est représenté par le Gouvernement fédéral, le Gouvernement flamand, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Gouvernement de la Communauté germanophone.

La section de législation du Conseil d'État a déjà relevé à de multiples reprises que ces formulations doivent s'entendre comme engageant également la Commission communautaire française puisqu'en exécution de l'article 138 de la Constitution, elle exerce des compétences de la Communauté française ¹. Par souci de sécurité juridique, il eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule précitée ².

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé dans le passé, il convient de préciser dans l'exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance ce qu'il y a lieu d'entendre par « partenaire légal » qui figure à l'article 2, paragraphe 1, f), en projet de l'Accord additionnel ³.

Article 7

L'article 7, paragraphe 2, en projet, de l'Accord additionnel contient le terme « facilités ». Ce terme n'apparaît toutefois pas dans la Convention 'sur les relations diplomatiques' faite à Vienne le 18 avril 1961. Le terme en question doit dès lors être précisé ou omis ⁴.

¹ Voir par exemple l'avis 54.747/VR donné le 27 janvier 2014 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 3 avril 2014 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Office international des Epizooties, signé à Bruxelles, le 14 mars 2013', observation 3 (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-509/1, p. 7) et l'avis 57.095/VR donné le 27 avril 2015 sur un avant-projet devenu le décret 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., 2014-2015, n° 393/1, pp. 23-24).

² 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').

³ Voir en ce sens notamment l'avis 59.465/1 donné le 12 juillet 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 31 mars 2017 'houdende instemming met 1° het aanvullende 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, zoals gewijzigd door het eerste protocol, ondertekend te Straatsburg op 9 december 1987 en door het tweede protocol, ondertekend te Brussel op 15 april 2016; 2° het tweede protocol, ondertekend te Brussel op 15 april 2016 tot wijziging en aanvulling van het onder 1° vermelde aanvullende akkoord' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 1067/1, pp. 17-22) et l'avis 59.383/VR donné le 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 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, pp. 5-8).

⁴ Voir dans le même sens l'avis 59.383/VR et l'avis 59.465/1 précités.

Article 9

1. L'article 9, paragraphe 4, de l'Accord additionnel dispose que le Ministre des Finances compétent fixe les « modalités de mise en œuvre » (uitvoeringsmodaliteiten) 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 en Belgique).

À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé par le passé ⁵ 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 9, paragraphe 4, de l'Accord additionnel n'est dès lors admissible que si elle concerne la fixation de règles pratiques pour l'application de la disposition précitée de l'Accord additionnel 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 ⁶, 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 9, paragraphe 4, de l'Accord additionnel 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 d'ordonnance 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 franchise ⁷.

⁵ Voir entre autres l'avis 57.095/VR précité.

⁶ Voir l'article 42, § 3, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée.

⁷ Voir aussi l'avis 58.674/VR donné le 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'.

2. 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 l'Accord additionnel.

Article 15

Aux termes de son article 15, paragraphe 3, l'Accord additionnel « entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date de la dernière notification, avec effet à la date de la signature du présent Accord ».

L'attribution d'un effet rétroactif à l'Accord additionnel 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 15, paragraphe 3, de l'Accord additionnel.

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 D'ORDONNANCE D'ASSENTIMENT

Le traité mentionne qu'il a été « [f]ait en français et en anglais, les deux textes faisant également foi ». Le Gouvernement veillera à déposer également, en même temps que le projet d'ordonnance d'assentiment, une version en langue néerlandaise précédée de la mention « traduction »¹⁰.

*

⁸ Comparez entre autres avec l'avis 54.747/VR précité.

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. Voir dans le même sens l'avis 59.383/VR et l'avis 59.465/1 précités.

¹⁰ Voir dans le même sens l'avis 61.000/VR donné le 21 mars 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 13 juillet 2017 de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment à l'Accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, signé à Berlin le 29 octobre 2014' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux-Cap., 2016-2017, n° A-513/1, pp. 6-9). *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 209, B.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe om, namens het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in te stemmen met de Aanvullende Overeenkomst bij het Verdrag tot oprichting van een Europees Ruimte[vaart]agentschap van 30 mei 1975 tussen het Koninkrijk België en de Europese Ruimte[vaart]agentschap inzake de voorrechten en immuniteiten van het Europees Ruimte[vaart]agentschap in België (hierna: de Aanvullende Overeenkomst).

In de Aanvullende Overeenkomst worden sommige aspecten verduidelijkt met betrekking tot de voorrechten en immuniteiten die door België toegekend worden met het oog op de goede werking van de vestigingen van het Europees Ruimte[vaart]agentschap en het Bureau voor de betrekkingen van het Agentschap met de Europese Unie in Brussel.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Luidens artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ stelt elke minister voor elk “wetgevend (...) ontwerp” een evaluatieverslag op van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen.

Krachtens artikel 13, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ “[wordt] de ‘gendertest’ (...) ingevuld voor de eerste toevoeging aan de agenda in de Ministerraad”.

In casu bevat het dossier dat aan de Raad van State overgezonden is geen enkel element waaruit blijkt dat de “gendertest” uitgevoerd is met betrekking tot het voorontwerp van ordonnantie.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit vormvereiste vervuld wordt voordat het voorontwerp van ordonnantie aangenomen wordt.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

2. Uit de brief met de adviesaanvraag blijkt dat het advies ingewonnen is van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Dat advies is inderdaad vereist krachtens artikel 6 van de ordonnantie van 8 september 1994 'houdende de oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', dat als volgt gesteld is:

“§ 1. De studies, adviezen en aanbevelingen van de Raad worden aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toegezonden, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van de Regering. Het gaat hier om aangelegenheden:

1° die onder de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen en een weerslag hebben op het economisch en sociaal leven;

2° die tot de bevoegdheid van de Staat behoren en waarvoor voorzien is in een samenwerkings-, overleg- of adviesprocedure met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

§ 2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wint het advies van de Raad in over de voorontwerpen van ordonnantie met betrekking tot de in § 1 bedoelde materies (...).”

Ingeval het voorontwerp door de steller ervan gewijzigd zou worden als gevolg van het advies van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dient het gewijzigde voorontwerp opnieuw voorgelegd te worden aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

BEVOEGDHEID

Tijdens zijn vergadering van 12 november 2014 heeft de Werkgroep Gemengde Verdragen vastgesteld dat de Aanvullende Overeenkomst een gemengd karakter heeft.

Deze vaststelling kan bijgetreden worden.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

ALGEMENE OPMERKING

In de aanhef van de Aanvullende Overeenkomst en in de ondertekeningsformule wordt vermeld dat het Koninkrijk België vertegenwoordigd wordt door de federale Regering, de Vlaamse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Waalse Regering, de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschapsregering.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft al bij herhaling opgemerkt dat de aangehaalde bewoordingen zo opgevat moeten worden dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent.¹ Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule vermeld wordt.²

¹ 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

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het verleden reeds heeft opgemerkt, verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van ordonnantie te verduidelijken wat verstaan wordt onder het begrip “partenaire légal” dat in het ontworpen artikel 2, lid 1, f), van de Aanvullende Overeenkomst voorkomt.³

Artikel 7

In het ontworpen artikel 7, lid 2, van de Aanvullende Overeenkomst 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. De betrokken term dient derhalve verduidelijkt te worden, dan wel weggelaten te worden.⁴

Artikel 9

1. In artikel 9, lid 4, van de Aanvullende Overeenkomst wordt bepaald dat de bevoegde minister van Financiën de uitvoeringsmodaliteiten van die bepaling vastlegt (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).

voor Diergezondheid, ondertekend te Brussel, op 14 maart 2013’, opmerking nr. 3 (*Parl.St.* Br.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’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2014-15, nr. 393/1, 23-24).

² 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’).

³ Zie in die zin onder meer, adv.RvS 59.465/1 van 12 juli 2016, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 31 maart 2017 ‘houdende instemming met 1° het aanvullende 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, zoals gewijzigd door het eerste protocol, ondertekend te Straatsburg op 9 december 1987 en door het tweede protocol, ondertekend te Brussel op 15 april 2016; 2° het tweede protocol, ondertekend te Brussel op 15 april 2016 tot wijziging en aanvulling van het onder 1° vermelde aanvullende akkoord’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1067/1, 17-22 en adv. RvS 59.383/VR 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.* Br. Parl. 2015-2016, nr. A-389/1, 5-8).

⁴ Zie in dezelfde zin de voornoemde adviezen 59.383/VR en 59.465/1.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in dit verband in het verleden⁵ aan herinnerd 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 bepaald kan worden, 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 9, lid 4, van de Aanvullende Overeenkomst aan de minister van Financiën toegekend wordt, is derhalve enkel toelaatbaar zo ze betrekking heeft op het bepalen van praktische regels voor de toepassing van de genoemde bepaling en niet zo ze betrekking heeft op de voornoemde essentiële elementen.

In dat verband moet opgemerkt worden dat, wat de vrijstelling van de belasting over de toegevoegde waarde⁶ 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 9, lid 4, van de Aanvullende Overeenkomst eveneens aangenomen worden in het licht van de machtigingen die aan de Koning verleend worden 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 ordonnantie aangevuld zou worden 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 wet aan de minister van Financiën de delegatie verleend wordt om de drempels en de beperkingen te bepalen voor de vrijstelling.⁷

2. 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 douanenvrijstellingen’, de Europese Commissie in kennis moet stellen van de douanebepalingen vervat in de Aanvullende Overeenkomst.

⁵ Zie onder meer het reeds genoemde adv.RvS 57.095/VR.

⁶ Zie artikel 42, § 3, eerste lid, 2°, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde.

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’.

Artikel 15

Naar luid van artikel 15, lid 3, van de Aanvullende Overeenkomst treedt zij 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 (*“le premier jour du deuxième mois qui suit la date de la dernière notification, avec effet à la date de la signature du présent Accord”*).

Het verlenen van terugwerkende kracht aan de Aanvullende Overeenkomst stuit op een juridisch bezwaar wat de bepalingen ervan betreft die betrekking hebben op immuniteiten. In de mate dat 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 15, lid 3, van de Aanvullende Overeenkomst.

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

⁸ Vgl. onder meer met het reeds genoemde adv.RvS 54.747/VR.

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. Zie in dezelfde zin de reeds genoemde adv.RvS 59.383/VR en adv.RvS 59.465/1.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSORDONNANTIE

Het verdrag vermeldt dat het is “[f]ait en français et en anglais, les deux textes faisant également foi”. De Regering moet erop toezien dat gelijktijdig met het ontwerp van instemmingsordonnantie ook een versie in het Nederlands wordt ingediend, voorafgegaan door de vermelding “vertaling”.¹⁰

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Marnix VAN DAMME

¹⁰ Zie in dezelfde zin advies 61.000/VR, gegeven op 21 maart 2017 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 13 juli 2017 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘houdende instemming met het Multilateraal Akkoord tussen bevoegde autoriteiten betreffende de automatische uitwisseling van inlichtingen inzake financiële rekeningen, ondertekend te Berlijn op 29 oktober 2014’ (*Parl.St. Br.Parl.* 2016-17, nr. A-513/1, 6-9). *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 209, B.