CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.887/4
du 7 janvier 2015

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'organisation de la Conférence Islamique, fait à Bruxelles le 4 février 2011'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.887/4
van 7 januari 2015

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de organisatie van de Islamitische Conferentie, gedaan te Brussel op 4 februari 2011'

Le 10 décembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'organisation de la Conférence Islamique, fait à Bruxelles le 4 février 2011'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 7 janvier 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, auditrice.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 janvier 2015.

*

Op 10 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de organisatie van de Islamitische Conferentie, gedaan te Brussel op 4 februari 2011'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 7 januari 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAYEBECK, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 januari 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. L'article 15 de l'Accord de siège habilite le ministre compétent en matières fiscales, sans préjudice des obligations qui découlent des traités relatifs à l'Union européenne et de l'application des dispositions légales ou règlementaires, à déterminer les conditions et modalités d'application des articles 7 à 12 de cet Accord.

Ces articles exemptent la Conférence Islamique des impôts directs et indirects, des droits indirects ou de la taxe sur la valeur ajoutée (articles 7, 8, 9 et 11), lui accordent le droit d'importer des biens et publications destinés à son usage officiel (article 10) et prévoient l'incessibilité des biens qui lui appartiennent (article 12).

Quoique le commentaire de l'article 15 du traité mentionne le cas particulier du Code de la TVA et de l'habilitation ministérielle que contient son article 42, paragraphe 3, il n'en demeure pas moins que la même observation doit être formulée au sujet des autres législations fédérales qui relèvent de l'autorité fédérale.

À cet égard, il faut observer qu'il ressort du principe de légalité en matière fiscale que le législateur 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 ou le tarif, et les exemptions ou modérations éventuelles. Une délégation de pouvoir au Roi – et a fortiori à un ministre – portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle [1].

Il n'est aucunement exclu que la délégation de pouvoir au Ministre, qui résulte de l'article 15 de l'Accord de siège, concerne des éléments essentiels du régime d'exemption que le législateur devrait par conséquent fixer lui-même. L'article 15 de l'Accord de siège ne peut être réputé se concilier avec les articles 170 et 172 de la Constitution que si la délégation concernée porte sur une compétence d'exécution purement matérielle du Ministre ou sur une compétence concernant des points de détail [2].

[1] Voir notamment l'avis 46.340/3 donné le 31 mars 2009 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 4 février 2010 'portant assentiment à l'Accord de Siège entre le Royaume de Belgique et le Centre international pour le Développement de Politiques migratoires, signé à Bruxelles le 21 mai 2008' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Capitale., 2009, n° A-17/1, pp. 6-7).

[2] Voir notamment l'avis 47.870/4, donné le 16 mars 2010, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et le Centre international pour le Développement des Politiques migratoires, signé à Bruxelles le 21 mai 2008' (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2803/1, p. 20).

2. À la fin de l'Accord, après l'article 33, il est précisé que l'Accord est établi en langues française, anglaise, néerlandaise, tous les textes faisant également foi, mais que le texte en langue anglaise prévaudra en cas de divergence d'interprétation.

Afin que les députés soient informés de la teneur de la version qui prévaudra en cas de divergence d'interprétation, il y a lieu de déposer à la Chambre le texte de l'Accord, non seulement en langue française et en langue néerlandaise, mais également en langue anglaise [3].

3. Selon l'article 3 de l'avant-projet de loi à l'examen, celle-ci « produit ses effets le 4 février 2011 ».

Contrairement à ce que semble viser l'auteur de l'avant-projet, attribuer une portée rétroactive à la loi n'a pas pour conséquence de faire également rétroagir l'entrée en vigueur de l'accord auquel il est prévu de porter assentiment.

L'accord auquel il est envisagé de porter assentiment dispose, en son article 33, que « chacune des Parties notifie à l'autre l'accomplissement des procédures constitutionnelles et légales internes requises pour la mise en vigueur du présent Accord » et que l'accord « entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date d'échange de la dernière notification ».

L'article 3 de l'avant-projet de loi doit dès lors être omis [4].*

[3] Voir dans le même sens l'avis 50.344/2, donné le 11 octobre 2011 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 12 janvier 2012 'portant assentiment à l'Accord entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise, d'une part, et le Monténégro, d'autre part, concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements, fait à Podgorica le 16 février 2010' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 492/1, p. 5).
Voir également *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 209, B.

[4] L'intention qui, selon l'exposé des motifs, préside à l'article 3 de l'avant-projet n'est pas réalisée par l'attribution d'un effet rétroactif à la loi d'assentiment. Pour que certains privilèges et immunités contenus dans l'accord concerné puissent déjà être appliqués unilatéralement en droit interne entre la signature de l'accord et son entrée en vigueur, il s'impose qu'une disposition législative expresse et rédigée spécifiquement à cet effet le permette. Voir cependant, l'avis 26.650/2/V donné le 3 juillet 1997 sur un avant-projet devenu la loi du 5 juin 1998 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Agence de Coopération culturelle et technique, fait à Bruxelles le 16 novembre 1995' (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 830/1).

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 voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

1. In artikel 15 van het zetelakkoord wordt de bevoegde Minister van Financiën gemachtigd om, onverminderd de verplichtingen die voortvloeien uit de verdragen betreffende de Europese Unie en de toepassing van de wetten en voorschriften, de voorwaarden en toepassingsregelingen vast te leggen van de artikelen 7 tot 12 van dit akkoord.

In die artikelen wordt voor de Islamitische Conferentie voorzien in een vrijstelling van directe en indirecte belastingen, indirecte rechten of belasting over de toegevoegde waarde (artikelen 7, 8, 9 en 11), in het recht op invoer van goederen en publicaties bestemd voor officieel gebruik (artikel 10) en in de onvervreemdbaarheid van goederen die eigendom zijn van de Islamitische Conferentie (artikel 12).

Ook al wordt in de bespreking van artikel 15 van het verdrag specifiek het geval vermeld van het BTW-Wetboek en van de ministeriële machtiging vervat in artikel 42, paragraaf 3 daarvan, neemt dat niet weg dat dezelfde opmerking gemaakt moet worden met betrekking tot de andere federale wetsbepalingen die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

In dat verband dient te worden opgemerkt dat uit het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken voortvloeit dat de wetgever zelf alle essentiële elementen moet vaststellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtige kan worden bepaald, zoals de categorieën belastingplichtigen, de grondslag van de belasting, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele vrijstellingen of verminderingen. Een delegatie van bevoegdheid aan de Koning - *a fortiori* aan een minister - die betrekking heeft op het bepalen van één of meer van die elementen, is in beginsel ongrondwettig.[1]

Het valt geenszins uit te sluiten dat de delegatie van bevoegdheid aan de minister, die voortvloeit uit artikel 15 van het zetelakkoord, betrekking heeft op essentiële elementen van de vrijstellingsregeling, die bijgevolg door de wetgever zelf zouden moeten worden vastgesteld. Enkel in zoverre de betrokken delegatiebepaling zou refereren aan een louter materiële uitvoeringsbevoegdheid van de minister of aan een bevoegdheid die van detailmatige aard zou

[1] Zie inzonderheid advies 46.340/3 van 31 maart 2009 over een voorontwerp dat de ordonnantie van 4 februari 2010 'houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Centrum voor de Ontwikkeling van het Migratiebeleid, ondertekend te Brussel op 21 mei 2008' is geworden ('*Parl.St.*, Br.Parl., 2009, nr. A-17/1, 6-7).

zijn, kan artikel 15 van het zetelakkoord geacht worden verenigbaar te zijn met de artikelen 170 en 172 van de Grondwet.[2]

2. Aan het slot van het akkoord, na artikel 33, wordt bepaald dat de Nederlandse, de Engelse en de Franse teksten van het akkoord gelijkelijk rechtsgeldig zijn, maar dat de Engelse tekst doorslaggevend is in geval van verschil in uitlegging.

De tekst van het akkoord dient niet alleen in de Nederlandse en de Franse taal, maar ook in de Engelse taal bij de Kamer te worden ingediend, zodat de volksvertegenwoordigers worden ingelicht omtrent de inhoud van de lezing die voorrang zal hebben in geval van verschil in uitlegging.[3]

3. Volgens artikel 3 van het onderzochte voorontwerp van wet heeft deze wet "uitwerking met ingang van 4 februari 2011".

In tegenstelling tot wat de steller van het voorontwerp ten doel lijkt te hebben, heeft het verlenen van terugwerkende kracht aan de wet niet tot gevolg dat het akkoord waarmee men instemming beoogt te betuigen ook met terugwerkende kracht in werking zal treden.

[2] Zie inzonderheid advies 47.870/4 van 16 maart 2010 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal Centrum voor de Ontwikkeling van het Migratiebeleid, ondertekend te Brussel op 21 mei 2008'. (*Parl.St.*, Senaat, 2013-14, nr. 5-2803/1, 20)

[3] Zie in dezelfde zin advies 50.344/2 van 11 oktober 2011 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het Waals decreet van 12 januari 2012 'houdende instemming met de overeenkomst tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie, enerzijds, en Montenegro, anderzijds, inzake de wederzijdse bevordering en bescherming van investeringen, gedaan te Podgorica op 16 februari 2010' (*Parl.St.*, W.Parl., 2011-12, nr. 492/1, 5).
Zie ook de *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 209, B.

Artikel 33 van het akkoord waarmee instemming beoogd te worden betuigd, bepaalt dat "elke partij de andere partij ervan in kennis [stelt] dat aan de voor de inwerkingtreding van dit Akkoord vereiste interne grondwettelijke en wettelijke procedures is voldaan" en dat "het Akkoord in werking [treedt] op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum van de laatste kennisgeving".

Artikel 3 van het voorontwerp van wet moet dan ook vervallen.[4]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[4] De bedoeling die volgens de memorie van toelichting ten grondslag ligt aan artikel 3 van het voorontwerp wordt niet gerealiseerd door het verlenen van terugwerkende kracht aan de goedkeuringswet. Opdat bepaalde voorrechten en immuniteiten die zijn vervat in het betrokken akkoord reeds eenzijdig in het interne recht zouden kunnen worden toegepast gedurende de periode van de ondertekening van het akkoord tot de inwerkingtreding ervan, dient dit te worden mogelijk gemaakt door middel van een uitdrukkelijke en specifiek daartoe geredigeerde wetsbepaling. Zie evenwel advies 26.650/2/V op 3 juli 1997 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 5 juni 1998 'houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Agentschap voor Culturele en Technische Samenwerking, gedaan te Brussel op 16 november 1995' (*Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 830/1).