



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.536/VR
du 23 juin 2022

advies 71.536/VR
van 23 juni 2022

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
assentiment à l'Accord de
siège entre le Royaume de
Belgique et l'Autorité
intergouvernementale pour le
Développement, fait à
Bruxelles le 16 février 2022'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende instemming met het
Zetelakkoord tussen het
Koninkrijk België en de
"Intergovernmental Authority
on Development", gedaan te
Brussel op 16 februari 2022'

Le 18 mai 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours *, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Autorité intergouvernementale pour le Développement, fait à Bruxelles le 16 février 2022'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 23 juin 2022. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président et Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

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 23 juin 2022.

*

* 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.

Op 18 mei 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen* een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de “Intergovernmental Authority on Development”, gedaan te Brussel op 16 februari 2022’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 23 juni 2022. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter en Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur en Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

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 23 juni 2022.

*

* 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 85*bis*.

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 porter assentiment à 'l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Autorité intergouvernementale pour le Développement, fait à Bruxelles le 16 février 2022' (ci-après « l'Accord »). L'Accord règle les privilèges et immunités accordés par la Belgique au Bureau de liaison de l'Autorité intergouvernementale pour le Développement (ci-après « l'IGAD ») ainsi que les droits et devoirs du Bureau de liaison, de ses fonctionnaires et des membres de leurs familles.

COMPÉTENCE

À propos du caractère mixte de l'Accord, l'exposé des motifs de l'avant-projet énonce ce qui suit :

« Lors de sa réunion du 14 juillet 2020, le Groupe de travail traités mixtes (GTTM), organe consultatif de la Conférence Interministérielle de Politique Étrangère (CIPE), a établi le caractère mixte. Tant le gouvernement fédéral que les communautés, les régions et la Commission communautaire commune sont compétents ».

La section de législation peut se rallier à cette qualification.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. En vertu de l'article 16, § 1^{er}, 1^o, et § 2, de l'ordonnance du 2 décembre 2021 'relative à Brupartners', tout avant-projet d'ordonnance ayant une incidence sur la vie économique et sociale de la Région de Bruxelles-Capitale doit être soumis à l'avis de cet organe. Il n'est pas exclu que l'Accord auquel l'ordonnance en projet tend à donner assentiment ait une telle incidence.

En l'espèce, il ressort de la délibération du Gouvernement adoptant l'avant-projet en première lecture que le Ministre a été chargé de demander en parallèle l'avis de cet organe et celui de la section de législation.

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

2. L'article 19, paragraphe 5, de l'Accord implique la mise en place d'un traitement de données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, ainsi qu'avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Dans la mesure où un avant-projet de norme législative d'assentiment à un accord international doit être considéré comme entrant dans le champ d'application de la notion de « proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national », au sens de l'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679, il y a lieu, au vu de l'article 19, paragraphe 5, de l'Accord, de soumettre l'avant-projet d'ordonnance à l'avis de l'Autorité de protection des données.

3. Il sera veillé au bon accomplissement de ces deux formalités préalables.

EXAMEN DE L'ACCORD

PRÉAMBULE

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

La section de législation 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.

¹ Voir notamment, en ce sens, l'avis n° 69.854/2/V donné le 10 août 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 15 décembre 2021 'portant assentiment à l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Japon, d'autre part, fait à Tokyo le 17 juillet 2018', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69854.pdf>.

DISPOSITIF

Articles 19, 20 et 21

1. L'article 19, paragraphe 1, a), prévoit une exonération d'impôts pour les traitements, émoluments et indemnités versés par l'IGAD « sous réserve de reconnaissance par la Belgique de ce système d'impôt interne ».

Interrogée au sujet de la forme que prendra cette « reconnaissance », la déléguée du Ministre a indiqué, à propos de l'article 19, paragraphe 1, a), ce qui suit :

« La reconnaissance du système d'impôt interne se fait *de facto* à partir du moment où un tel système existe ».

Il doit, toutefois, être relevé que l'article 20, paragraphe 2, de l'Accord énonce ce qui suit :

« Le Ministre des Finances compétent fixe les conditions et modalités d'application de l'article 19.1, a) et du présent article ».

Premièrement, il y a lieu de relever que la reconnaissance du système d'impôt est un acte qui ne peut être implicite. Elle doit donc être formalisée dans un acte juridique qui, s'agissant d'un acte adopté par le pouvoir exécutif, devra, conformément aux règles applicables en la matière ², faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, à tout le moins par extrait ou mention, pour être obligatoire en droit interne.

Deuxièmement, dès lors que les articles 19, paragraphe 1, a), et 20 portent sur des exonérations de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités dont bénéficient les membres du personnel de l'IGAD, elles concernent l'impôt des personnes physiques. Étant donné que les régions sont compétentes pour établir des centimes additionnels sur une partie de l'impôt des personnes physiques et pour accorder des diminutions d'impôt et appliquer des réductions et des augmentations d'impôt sur ces centimes additionnels, la délégation prévue pour l'élaboration des modalités relatives aux exonérations visées doit être formulée de la même manière qu'à l'article 17 de l'Accord, c'est-à-dire comme une délégation à l'autorité belge compétente pour cette matière fiscale ³.

2. L'article 20, paragraphe 2, prévoit que le Ministre des Finances compétent détermine les conditions et modalités d'application de l'article 19, paragraphe 1, a) (exonération de tout impôt sur les traitements, émoluments et indemnités des fonctionnaires du Bureau), et de l'article 20 (situations exclues du champ d'application de l'article 19, paragraphe 1, a)).

² Voir notamment l'article 190 de la Constitution, l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', l'article 56, § 1^{er}, des 'lois sur l'emploi des langues en matière administrative', coordonnées le 18 juillet 1966 et l'article 39, alinéas 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

³ Voir, en ce sens, l'avis n° 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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54747.pdf>.

L'article 21, paragraphe 2, prévoit que le Ministre des Finances compétent fixe les limites et les conditions d'application de cet article (dont le paragraphe 1 règle le droit des fonctionnaires du Bureau, pendant la période de douze mois suivant leur première prise de fonctions, d'importer ou d'acquérir, en franchise des droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée, les meubles meublants et une voiture automobile destinée à leur usage personnel).

En ce qui concerne de telles délégations au ministre, la section de législation a déjà observé dans le passé qu'il découle 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, et que, dès lors, une délégation de pouvoir au Gouvernement – à fortiori à un ministre – portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle ⁴.

Article 24

L'article 24, paragraphe 3, prévoit que les fonctionnaires du Bureau sont soumis à la sécurité sociale belge « [a]ussi longtemps que les autorités compétentes responsables pour la sécurité sociale belge n'ont pas accepté formellement l'équivalence du régime de sécurité sociale de IGAD ».

La déléguée du Ministre a donné les explications suivantes à propos de cette disposition :

« Op basis van de door IGAD aangeleverde documenten en antwoorden op de door ons gestelde vragen, heeft de FOD Sociale Zekerheid een analyse gemaakt van het sociale zekerheidssysteem van IGAD. Hieruit is echter gebleken dat IGAD niet over een voldoende uitgebreid systeem beschikt om als equivalent aan het Belgische systeem te worden beschouwd. Hieruit volgt dan ook dat er geen recht van optie is en dat al het personeel van IGAD verplicht aangesloten dient te zijn bij de Belgische Sociale zekerheid.

Moest IGAD in de toekomst een nieuw en uitgebreider sociaalzekerheidssysteem uitbouwen, zal de FOD Sociale Zekerheid dit nieuwe systeem evalueren en de al dan niet equivalentie formeel bevestigen. Indien dit als equivalent wordt beschouwd, kunnen niet-Belgisch ingezetenen ervoor kiezen om in het systeem van IGAD te stappen ».

⁴ Voir notamment l'avis n° 56.731/VR donné le 19 novembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 21 septembre 2015 'portant assentiment à l'Accord de siège entre le Royaume de Belgique et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, fait à Bruxelles le 15 mai 2014', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56731.pdf>.

La reconnaissance de l'équivalence du régime de sécurité sociale a une incidence sur les droits et obligations des fonctionnaires du Bureau. Elle doit dès lors être formalisée dans un acte juridique qui, s'agissant d'un acte adopté par le pouvoir exécutif, devra, conformément aux règles applicables en la matière ⁵, faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*, à tout le moins par extrait ou mention, pour être obligatoire en droit interne.

L'article 24, paragraphe 3, sera revu sur ce point.

Article 33

1. Aux termes de l'article 33, alinéa 2, l'accord 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 de l'Accord, excepté pour ce qui concerne les articles 3, 18 et 19, paragraphe 2, a). Il peut se déduire de cette formulation que l'intention est d'attribuer à l'Accord un effet rétroactif à la date de sa signature, le 16 février 2022.

L'intention est vraisemblablement, en excluant de cet effet rétroactif les articles 3, 18 et 19, paragraphe 2, a), relatifs aux immunités accordées, de ne pas affecter la validité des poursuites déjà engagées ou d'autres procédures juridictionnelles.

Outre le fait qu'il est déconseillé d'attribuer un effet rétroactif aux accords, pour les mêmes motifs que ceux valant pour les normes de droit interne, il doit être relevé que, si telle est l'intention, l'exception à l'effet rétroactif n'est pas adéquatement délimitée car :

– d'une part, l'article 18 de l'Accord ne contient pas uniquement des règles relatives aux immunités ;

– d'autre part, d'autres dispositions de l'Accord devraient être exclues de l'effet rétroactif, tels les articles 4 à 7.

2. La déléguée du Ministre confirme en outre que l'effet rétroactif conféré à l'article 19, paragraphe 4, n'est pas nécessaire puisque l'exemption qui y est prévue en ce qui concerne l'application des lois et règlements belges en matière d'emploi de la main d'œuvre étrangère trouve déjà à s'appliquer en vertu de l'arrêté royal du 30 octobre 1991 'relatif aux documents de séjour en Belgique de certains étrangers'.

3. L'article 33 sera revu à la lumière de ces observations.

⁵ Voir *supra* la note de bas de page n° 2.

FORMULE FINALE

Selon la formule finale de l'Accord, le texte en langue anglaise fait foi.

La version anglaise de l'Accord sera dès lors jointe au projet d'ordonnance qui sera déposé au Parlement.

*

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 in te stemmen met het ‘Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de “Intergovernmental Authority on Development”, gedaan te Brussel op 16 februari 2022’ (hierna “het Akkoord”). Het Akkoord stelt regels vast in verband met de voorrechten en immuniteiten die door België worden toegekend aan het verbindingsbureau van de “intergovernmental authority on development” (hierna “IGAD”) alsook in verband met de rechten en plichten van het verbindingsbureau, de ambtenaren ervan en hun familieleden.

BEVOEGDHEID

Over het gemengde karakter van het Akkoord wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp het volgende gesteld:

“Tijdens zijn vergadering van 14 juli 2020 legde de Werkgroep gemengde verdragen (WGGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter vast. Zowel de federale overheid als de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn bevoegd.”

De afdeling Wetgeving kan met die kwalificatie instemmen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Krachtens artikel 16, § 1, 1°, en § 2, van de ordonnantie van 2 december 2021 ‘betreffende Brupartners’ moet ieder voorontwerp van ordonnantie dat een impact heeft op het economische en sociale leven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om advies worden voorgelegd aan dat orgaan. Het valt niet uit te sluiten dat het Akkoord waaraan het voorontwerp van ordonnantie instemming beoogt te verlenen, een dergelijke impact heeft.

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

In casu blijkt uit de beraadslaging van de regering tijdens welke het voorontwerp in eerste lezing aangenomen is dat de minister er tegelijkertijd mee belast is het advies van dat orgaan en dat van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen.

2. Artikel 19, lid 5, van het Akkoord houdt de invoering van een verwerking van persoonsgegevens in.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, junctis artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening en artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een wetsvoorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

In zoverre een voorontwerp van een wetgevende norm tot instemming met een internationale overeenkomst moet worden beschouwd als een tekst die valt onder het begrip “voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel”, in de zin van artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679, dient, gelet op artikel 19, lid 5, van het Akkoord, het voorontwerp van ordonnantie om advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit te worden voorgelegd.

3. Er moet op worden toegezien dat die twee voorafgaande vormvereisten naar behoren worden vervuld.

ONDERZOEK VAN HET AKKOORD

AANHEF

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

De afdeling Wetgeving heeft al bij herhaling opgemerkt dat die 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

¹ Zie in die zin met name advies 69.854/2/V van 10 augustus 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 15 december 2021, ‘houdende instemming met de Strategische partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en Japan, anderzijds, gedaan te Tokio op 17 juli 2018’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69854.pdf>.

DISPOSITIEF

Artikelen 19, 20 en 21

1. Artikel 19, lid 1, a), voorziet in een vrijstelling van belastingen voor de salarissen, emolumenten en vergoedingen die door IGAD worden overgemaakt “onder voorbehoud dat België dit intern belastingstelsel erkent”.

Op de vraag welke vorm die “erkenning” zal aannemen, heeft de gemachtigde van de minister met betrekking tot artikel 19, lid 1, a), het volgende geantwoord:

“La reconnaissance du système d’impôt interne se fait *de facto* à partir du moment où un tel système existe.”

Er valt evenwel op te merken dat artikel 20, lid 2, van het Akkoord het volgende bepaalt:

“De bevoegde Minister van Financiën legt de voorwaarden en de toepassingsmodaliteiten van artikel 19.1 a) evenals van dit artikel vast.”

Ten eerste dient te worden opgemerkt dat de erkenning van het belastingstelsel een rechtshandeling is die niet impliciet kan zijn. Ze moet dan ook worden geformaliseerd in een juridische tekst die, aangezien het gaat om een handeling die door de uitvoerende macht wordt vastgesteld, overeenkomstig de ter zake geldende regels² op zijn minst bij uittreksel of vermelding in het *Belgisch Staatsblad* moet worden bekendgemaakt om bindend te zijn in het interne recht.

Ten tweede hebben de artikelen 19, lid 1, a), en 20, aangezien die betrekking hebben op de vrijstellingen van belastingen op de salarissen, emolumenten en vergoedingen die de personeelsleden van IGAD genieten, ook betrekking op de personenbelasting. Aangezien de gewesten bevoegd zijn om opcentiemen te heffen op een deel van de personenbelasting en om op die opcentiemen kortingen toe te staan en belastingverminderingen en -vermeerderingen toe te passen, moet de delegatie voor het uitwerken van de nadere regels in verband met de betrokken vrijstellingen, op dezelfde wijze worden geformuleerd als in artikel 17 van het Akkoord, namelijk als een delegatie die wordt verleend aan de Belgische overheid die voor deze fiscale aangelegenheid bevoegd is.³

2. Artikel 20, lid 2, bepaalt dat de bevoegde minister van Financiën de voorwaarden en de toepassingsmodaliteiten vaststelt van artikel 19, lid 1, a) (vrijstelling van belastingen op de salarissen, emolumenten en vergoedingen van de ambtenaren van het Bureau) en van artikel 20 (situaties die niet onder het toepassingsgebied van artikel 19, lid 1, a) vallen).

² Zie inzonderheid artikel 190 van de Grondwet, artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, artikel 56, § 1, van de ‘wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966 en artikel 39, eerste en tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

³ Zie in die zin advies 54.747/VR van 27 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 3 april 2014 ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Dierenzorg, ondertekend te Brussel op 14 maart 2013’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54747.pdf>.

Artikel 21, lid 2, bepaalt dat de bevoegde minister van Financiën de grenzen en toepassingsvoorwaarden van dat artikel vastlegt (lid 1 van dat artikel bepaalt dat de ambtenaren van het Bureau het recht hebben 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).

Wat betreft het verlenen van dergelijke delegaties aan de minister, merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds op dat uit het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken voortvloeit dat de 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 of het tarief, en de eventuele vrijstellingen en 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.⁴

Artikel 24

Artikel 24, lid 3, bepaalt dat de ambtenaren van het Bureau “aangesloten worden” bij de Belgische sociale zekerheid “[zolang] de bevoegde overheden verantwoordelijk voor de Belgische sociale zekerheid de equivalentie van het sociaal zekerheidsstelsel van IGAD niet formeel hebben aanvaard”.

De gemachtigde van de minister heeft bij die bepaling de volgende toelichting gegeven:

“Op basis van de door IGAD aangeleverde documenten en antwoorden op de door ons gestelde vragen, heeft de FOD Sociale Zekerheid een analyse gemaakt van het sociale zekerheidssysteem van IGAD. Hieruit is echter gebleken dat IGAD niet over een voldoende uitgebreid systeem beschikt om als equivalent aan het Belgische systeem te worden beschouwd. Hieruit volgt dan ook dat er geen recht van optie is en dat al het personeel van IGAD verplicht aangesloten dient te zijn bij de Belgische Sociale zekerheid.

Moest IGAD in de toekomst een nieuw en uitgebreider sociaalzekerheidssysteem uitbouwen, zal de FOD Sociale Zekerheid dit nieuwe systeem evalueren en de al dan niet equivalentie formeel bevestigen. Indien dit als equivalent wordt beschouwd, kunnen niet-Belgisch ingezetenen ervoor kiezen om in het systeem van IGAD te stappen.”

De erkenning van de equivalentie van het sociaalzekerheidsstelsel heeft gevolgen voor de rechten en verplichtingen van de ambtenaren van het Bureau. Ze moet dan ook worden geformaliseerd in een rechtshandeling die, aangezien het een handeling betreft die is vastgesteld door de uitvoerende macht, overeenkomstig de ter zake geldende regels⁵, op zijn minst bij uittreksel

⁴ Zie inzonderheid advies 56.731/VR van 19 november 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 september 2015 ‘houdende instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en het Internationaal instituut voor democratie en electorale bijstand, gedaan te Brussel op 15 mei 2014’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/56731.pdf>.

⁵ Zie *supra* voetnoot 2.

of vermelding in het *Belgisch Staatsblad* moet worden bekendgemaakt om bindend te zijn in het interne recht.

Artikel 24, lid 3, moet op dat punt worden herzien.

Artikel 33

1. Naar luid van artikel 33, tweede alinea, treedt het Akkoord 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 van het Akkoord, tenzij wat betreft de artikelen 3, 18 en 19, lid 2, a). Uit die bewoordingen blijkt dat het de bedoeling is om terugwerkende kracht te verlenen aan het Akkoord tot op de datum van de ondertekening ervan, namelijk 16 februari 2022.

Door die terugwerking niet te laten gelden voor de artikelen 3, 18 en 19, lid 2, a), die betrekking hebben op de toegekende immuniteiten, wil men allicht voorkomen dat de rechtsgeldigheid van reeds ingestelde vervolgingen of andere jurisdictionele procedures wordt aangetast.

Naast het feit dat het af te raden is terugwerkende kracht te verlenen aan overeenkomsten, om dezelfde redenen als die welke gelden ten aanzien van internrechtelijke normen, moet worden opgemerkt dat de uitzondering op de terugwerkende kracht – zo deze effectief als dusdanig bedoeld is – niet afdoend is afgebakend, aangezien:

– enerzijds, artikel 18 van het Akkoord niet alleen regels met betrekking tot de immuniteiten bevat;

– anderzijds, andere bepalingen van het Akkoord van de terugwerking zouden moeten worden uitgesloten, zoals de artikelen 4 tot 7.

2. De gemachtigde van de minister heeft bovendien bevestigd dat de terugwerkende kracht die wordt verleend aan artikel 19, lid 4, overbodig is aangezien de vrijstelling waarin het voorziet voor wat betreft de toepassing van de Belgische wetten en reglementen inzake tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten reeds van toepassing is krachtens het koninklijk besluit van 30 oktober 1991 ‘betreffende de documenten voor het verblijf in België van bepaalde vreemdelingen’

3. Artikel 33 moet in het licht van die opmerkingen worden herzien.

SLOTFORMULE

Luidens de slotformule van het Akkoord is de Engelse tekst rechtsgeldig.

De Engelse tekst van het Akkoord dient dan ook te worden gevoegd bij het ontwerp van ordonnantie dat bij het parlement zal worden ingediend.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET