



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.984/2/V
du 29 août 2022

advies 71.984/2/V
van 29 augustus 2022

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Commission
communautaire commune
'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 de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie
'houdende instemming met het
Zetelakkoord tussen het
Koninkrijk België en de
"Intergovernmental Authority
on Development", gedaan te
Brussel op 16 februari 2022'

Le 19 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge des Prestations familiales, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 2 septembre 2022, 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 la deuxième chambre des vacations le 29 août 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Aurore PERCY, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 août 2022.

*

* 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 19 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor de Gezinsbijslagen, Begroting, Openbaar Ambt en Externe betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege* verlengd tot 2 september 2022, 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 tweede vakantiekamer onderzocht op 29 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Aurore PERCY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 augustus 2022.

*

* 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

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

3. La note aux membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune énonce ce qui suit :

« Il n'y a pas d'impact budgétaire direct, qui fait que l'avis [de l'Inspecteur des Finances] et l'accord budgétaire ne sont pas requis ».

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

Interrogée au sujet du potentiel impact budgétaire de l'article 24 de l'Accord, qui fixe le régime de sécurité sociale applicable, la déléguée des membres du Collège réuni a donné les explications suivantes :

« De mogelijke uitgaven ingevolge dit zetelakkoord met IGAD, en meerbepaald van artikel 24, maken reeds deel uit van de uitgaven geraamd voor de Brusselse kinderbijslagregeling. De personen die ingevolge dit artikel mogelijks onder de Brusselse kinderbijslagregeling zouden vallen, volgen immers eveneens uit het personeel toepassingsgebied zoals omschreven in artikel 4 van de ordonnantie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van de gezinsbijslag, met name wonende in België en met legaal verblijf.

Om die reden werd dan ook in de nota voor het [Verenigd College] vermeld dat er geen directe budgettaire impact is ».

L'avant-projet a toutefois une incidence directe sur les dépenses de la Commission communautaire commune, notamment en ce qu'il détermine si les membres du personnel de l'IGAD et les membres de leur famille bénéficient de la sécurité sociale belge ou du régime de sécurité sociale mis en place par l'IGAD.

L'avant-projet devra dès lors, conformément aux articles 9 et 30 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', être soumis à l'accord préalable des membres du Collège réuni compétents pour le budget ¹ et à l'avis de l'Inspecteur des Finances.

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 de données à caractère personnel.

¹ Il n'est pas prévu d'exception à cette formalité lorsque, comme en l'espèce, les membres compétents pour le budget sont les membres proposant : en ce sens, l'avis 67.189/4 donné le 4 mai 2020 sur un avant-projet devenu le décret du 12 novembre 2020 'transposant la directive 2017/1852/UE du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'union européenne' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 135/1, p. 54 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67189.pdf>).

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 ².

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 ³.

DISPOSITIF

Articles 19, 20 et 21

3. 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, dans le cadre de l'examen de l'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale portant assentiment au même accord sur lequel la section de législation a donné, le 23 juin 2022, l'avis 71.536/VR, au sujet de la forme que prendra cette « reconnaissance », la déléguée du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 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 ».

² La section de législation s'est prononcée en ce sens dans l'avis 71.536/VR donné le 23 juin 2022 sur 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'.

³ Voir notamment en ce sens l'avis 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' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 302/1, pp. 11 à 17 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69854.pdf>).

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 ⁴, 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 ⁵.

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)).

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).

⁴ 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 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁵ Voir en ce sens 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' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-509, pp. 6 à 8 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54747.pdf>).

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 – *a fortiori* à un ministre – portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle ⁶.

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 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a, dans le cadre de l'examen de l'avant-projet sur lequel la section de législation a donné l'avis 71.536/VR précité, 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 ».

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 ⁷, 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.

⁶ Voir notamment l'avis 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' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2014-2015, n° 73/1, pp. 7 à 9 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56731.pdf>).

⁷ Voir ci-avant la note de bas de page n° 4.

Article 33

3. 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 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a, dans le cadre de l'examen de l'avant-projet sur lequel la section de législation a donné l'avis 71.536/VR, confirmé 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.

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 à l'Assemblée réunie.

*

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

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. In de nota aan de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wordt het volgende gesteld:

“Aangezien er geen rechtstreekse budgettaire impact is, zijn het advies [van de inspecteur van Financiën] en het budgettair akkoord niet vereist.”

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

Naar aanleiding van een vraag over de mogelijke budgettaire impact van artikel 24 van het Akkoord, waarin bepaald wordt welk socialezekerheidsstelsel toepasselijk is, heeft de gemachtigde van het Verenigd College de volgende uitleg verstrekt:

“De mogelijke uitgaven ingevolge dit zetelakkoord met IGAD, en meer bepaald van artikel 24, maken reeds deel uit van de uitgaven geraamd voor de Brusselse kinderbijslagregeling. De personen die ingevolge dit artikel mogelijks onder de Brusselse kinderbijslagregeling zouden vallen, volgen immers eveneens uit het personeel toepassingsgebied zoals omschreven in artikel 4 van de ordonnantie van 25 april 2019 tot regeling van de toekenning van de gezinsbijslag, met name wonende in België en met legaal verblijf.

Om die reden werd dan ook in de nota voor het [Verenigd College] vermeld dat er geen directe budgettaire impact is.”

Het voorontwerp heeft evenwel een rechtstreekse weerslag op de uitgaven van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, onder meer doordat daarbij bepaald wordt of de personeelsleden van IGAD en hun familieleden in aanmerking komen voor het Belgische socialezekerheidsstelsel dan wel voor het socialezekerheidsstelsel dat door IGAD ingevoerd is.

Het voorontwerp moet dan ook overeenkomstig de artikelen 9 en 30 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ om voorafgaande akkoordbevinding voorgelegd worden aan de leden van het Verenigd College bevoegd voor Begroting,¹ en om advies aan de inspecteur van Financiën.

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

Krachtens 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)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening en met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, dient de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, geraadpleegd te worden 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 van persoonsgegevens.

¹ Op dit vormvereiste geldt geen uitzondering wanneer, zoals *in casu*, de leden die bevoegd zijn voor Begroting de leden zijn die het ontwerp voordragen: zie in die zin advies 67.189/4 van 4 mei 2020 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 12 november 2020 ‘tot omzetting van Richtlijn 2017/1852/EU van de Raad van 10 oktober 2017 betreffende mechanismen ter beslechting van belastinggeschillen in de Europese Unie’ (*Parl.St.* Fr.Parl. 2020-21, nr. 135/1, 54, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67189.pdf>).

Voor zover een voorontwerp van 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 het voorontwerp van ordonnantie, gelet op artikel 19, lid 5, van het Akkoord, om advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit voorgelegd te worden.²

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 Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

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.³

DISPOSITIEF

Artikelen 19, 20 en 21

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

In het kader van het onderzoek van het voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest houdende instemming met hetzelfde akkoord, waarover de afdeling Wetgeving op 23 juni 2022 advies 71.536/VR uitgebracht heeft, is aan de gemachtigde van de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gevraagd welke vorm die “erkenning” zal aannemen, waarop die gemachtigde met betrekking tot artikel 19, lid 1, a), het volgende geantwoord heeft:

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

² De afdeling Wetgeving heeft zich in die zin uitgesproken in advies 71.536/VR van 23 juni 2022 over 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’.

³ 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’ (Parl.St. Fr.Parl. 2021-22, nr 302/1, 11-17: <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69854.pdf>).

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 regels⁴ 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.⁵

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).

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).

⁴ 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 inwerking treden 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 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁵ Zie in die zin advies 54.747/VR van 27 januari 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 3 april 2014 ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Dierenzorg, ondertekend te Brussel op 14 maart 2013’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2013-14, nr. A-509, 6-8; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/54747.pdf>).

Wat betreft het verlenen van dergelijke delegaties aan de minister, merkte de 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.⁶

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”.

In het kader van het onderzoek van het voorontwerp waarover de afdeling Wetgeving voornoemd advies 71.536/VR uitgebracht heeft, heeft de gemachtigde van de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de volgende uitleg verstrekt met betrekking tot die bepaling:

“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 sociaalezekerheidsstelsel 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 regels,⁷ op zijn minst bij uittreksel 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.

⁶ 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’ (*Parl.St.* D.Parl. 2014-15, nr. 73/1, 7-9; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/56731.pdf>).

⁷ Zie *supra* voetnoot 4.

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 zodanig bedoeld is – niet afdoend afgebakend is, 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. In het kader van het onderzoek van het voorontwerp waarover de afdeling Wetgeving advies 71.536/VR uitgebracht heeft, heeft de gemachtigde van de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bovendien bevestigd dat de terugwerkende kracht die verleend wordt 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 de Verenigde Vergadering zal worden ingediend.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT