



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.465/1
van 12 juli 2016

over

een voorontwerp van decreet ‘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’

Op 24 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘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’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

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

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er in essentie toe instemming te verlenen met het tweede protocol, ondertekend te Brussel op 15 april 2016 ‘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’ (hierna: het Protocol).

In het Protocol worden sommige aspecten verduidelijkt met betrekking tot de voorrechten en immuniteiten die door België worden toegekend met het oog op de goede werking van het Bureau van de Raad van Europa in Brussel.

Met het voorontwerp van decreet wordt tevens ingestemd met de tekst van 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 thans voorliggende tweede protocol.²

Het is de bedoeling om aan het ontworpen decreet uitwerking te geven met ingang van (niet: op) 15 april 2016.

ONDERZOEK VAN HET PROTOCOL

Aanhef

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

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hiërarchisch hogere rechtsnormen verstaan.

² In de toelichting bij de artikelen van het ontwerp van instemmingsdecreet wordt erop gewezen dat de tekst van het tweede protocol enkel in samenhang met het aanvullende akkoord en het eerste protocol begrepen kan worden.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft al bij herhaling opgemerkt dat de aangehaalde bewoordingen zo moeten worden opgevat 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 Met het oog op de rechtszekerheid verdient het aanbeveling dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule wordt vermeld.⁴⁻⁵

Artikel 1

4. In het ontworpen artikel 3, lid 1, van het aanvullende akkoord 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 te worden verduidelijkt, dan wel te worden weggelaten.

5. Aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, werd met betrekking tot het begrip “wettige partner”, dat in het ontworpen artikel 3, leden 1 en 3, van het aanvullende akkoord voorkomt, verduidelijkt dat onder dat begrip ook de “echtgenoot” moet worden begrepen. Die verduidelijking wordt het best opgenomen in de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet.

Artikel 2

6. In artikel 2, lid 2, van het Protocol wordt bepaald dat de bevoegde Minister van Financiën de grenzen en de toepassingsvoorwaarden vastlegt van die bepaling (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).

³ 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 voor Dierengezondheid, ondertekend te Brussel, op 14 maart 2013’ (*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.* VI.Parl. 2014-15, nr. 393/1, 23-24).

⁴ Dit noopt tot een aanpassing van het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’ (zie in het bijzonder artikel 8, derde lid, en de daarop betrekking hebbende toelichting) en de met toepassing daarvan door de Interministeriële Conferentie van het Buitenlands Beleid op 17 juni 1994 vastgestelde formules van ondertekening.

⁵ 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’).

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in dit verband in het verleden aan herinnerd⁶ 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 kan worden bepaald, 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 2, lid 2, van het Protocol aan de Minister van Financiën wordt toegekend is derhalve enkel toelaatbaar zo ze betrekking heeft op het bepalen van praktische regels voor de toepassing van de genoemde bepaling van het Protocol, en niet zo ze betrekking heeft op de voornoemde essentiële elementen.

In dat verband moet worden opgemerkt dat, wat de vrijstelling van de belasting over de toegevoegde waarde 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 2, lid 2, van het Protocol, eveneens worden aangenomen in het licht van de machtigingen die aan de Koning worden verleend 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 voorontwerp van decreet zou worden aangevuld 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 wordt verleend om de drempels en de beperkingen te bepalen voor de vrijstelling.⁷

7. 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 het Protocol.

⁶ Zie onder meer het reeds genoemde adv.RvS 57.095/VR van 27 april 2015.

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 4

8. Naar luid van artikel 4, lid 2, van het Protocol “treedt (dit) 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”.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan het Protocol stuit op een juridisch bezwaar wat de bepalingen ervan betreft die betrekking hebben op immuniteiten. In de mate 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 4, lid 2, van het Protocol.

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

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

9. Het verdient aanbeveling om aan het bij het Vlaams Parlement in te dienen ontwerp een geconsolideerde versie te voegen van het aanvullende akkoord (zoals gewijzigd door het eerste en het tweede protocol).

10. De opmerking *sub* nr. 8, geldt *mutatis mutandis* voor artikel 3 van het voorontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁸ Vgl. onder meer met het reeds genoemde adv.RvS 54.747/VR van 27 januari 2014.

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.