



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 72.797/3  
van 14 februari 2023

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest 'tot instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de 'Intergovernmental Authority on Development', ondertekend te Brussel op 16 februari 2022'

Op 21 december 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘tot instemming met het zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de ‘Intergovernmental Authority on Development’, ondertekend te Brussel op 16 februari 2022’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 februari 2023.

\*

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 rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om namens het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap (artikel 1) 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) (artikel 2). Het Akkoord bevat regels 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.

Overeenkomstig artikel 3 van het voorontwerp heeft het aan te nemen decreet uitwerking op (lees: met ingang van) 16 februari 2022.<sup>2</sup>

### BEVOEGDHEID

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

“Op 14 juli 2020 legde de Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), het gemengde karakter van deze overeenkomst vast. Zowel de federale overheid als de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie worden bevoegd geacht.”

De Raad van State kan met die kwalificatie instemmen, in zoverre met de term “gemeenschappen” ook de Franse Gemeenschapscommissie wordt bedoeld.<sup>3</sup>

### VORMVEREISTEN

4. Artikel 19, lid 5, van het Akkoord bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

---

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

<sup>2</sup> Deze bepaling is allicht ingegeven door de terugwerkende kracht die bij artikel 33, tweede alinea, aan de meeste bepalingen van het Akkoord wordt verleend.

<sup>3</sup> Zie ook opmerking 5.

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, alsook 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’, 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.

## ONDERZOEK VAN HET AKKOORD

### Aanhef en ondertekeningsformule

5. 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 Waalse Regering, de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschapsregering. Een analoge vermelding komt voor in de ondertekeningsformule.

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.<sup>4</sup>

### Artikel 3

6. De verschillende tekstversies van artikel 3, d) en e), van het Akkoord stemmen niet met elkaar overeen. Bovendien staan in de Engelse en de Nederlandse tekst van artikel 3, d), van het Akkoord en in de Nederlandse tekst van artikel 3, e), van het Akkoord nog vierkante haakjes.

---

<sup>4</sup> 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 ‘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’, *Parl.St. Parl.F.Gem.*, 2021-22, nr. 302/1, 11-17.

Met het oog op de rechtszekerheid wordt de tekst van het Akkoord op deze punten dan ook het best aangepast.<sup>5</sup> Indien dat niet mogelijk blijkt te zijn, moet in elk geval voorrang worden verleend aan de Engelse tekstversie.<sup>6</sup>

### Artikelen 19, 20 en 21

7. Artikel 19, lid 1, a), van het Akkoord 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”.

In het kader van het onderzoek van het voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest houdende instemming met hetzelfde akkoord, waarover de afdeling Wetgeving op 23 juni 2022 advies 71.536/VR heeft uitgebracht, is aan de gemachtigde van de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gevraagd welke vorm die “erkenning” zal aannemen. De gemachtigde heeft 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 regels<sup>7</sup> 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, van het Akkoord, 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

---

<sup>5</sup> Vierkante haakjes worden tijdens onderhandelingen gehanteerd om aan te geven dat (nog) geen overeenstemming is bereikt over de tekst tussen vierkante haakjes. Ze horen dan ook niet thuis in een ondertekende en dus definitieve verdragstekst die ter instemming aan het parlement wordt voorgelegd. Dit doet immers de vraag rijzen of de partijen per vergissing de tekst tussen vierkante haakjes hebben laten staan, dan wel of ze per vergissing de vierkante haakjes hebben laten staan. Dit geeft aanleiding tot rechtsonzekerheid, die moet worden uitgeklaard.

<sup>6</sup> Zie de slotformule van het Akkoord.

<sup>7</sup> 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, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

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.<sup>8</sup>

8. Artikel 20, lid 2, van het Akkoord 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, van het Akkoord 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.<sup>9</sup>

In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat de delegatie aan de minister van Financiën overeenkomstig artikel 21, lid 2, van het Akkoord slechts kan worden uitgeoefend overeenkomstig het wettelijk kader vervat in artikel 42, § 3, van het wetboek van 3 juli 1969 ‘van de belasting over de toegevoegde waarde’ en de artikelen 19/3 tot 19/8 van de algemene wet van 18 juli 1977 ‘betreffende douane en accijnzen’. Aldus begrepen, kan deze delegatie in overeenstemming worden geacht met het voormelde legaliteitsbeginsel.

Daarmee is evenwel nog niet aangetoond dat de delegatie aan de minister vervat in artikel 20, lid 2, van het Akkoord in overeenstemming zou zijn met dat beginsel.

---

<sup>8</sup> Zie in die zin advies 54.747/VR van 27 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 3 april 2014 ‘houdende instemming met het Zetelakkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldorganisatie voor Diergezondheid, ondertekend te Brussel op 14 maart 2013’, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2013-14, nr. A-509/1, 6-8.

<sup>9</sup> Zie inzonderheid advies 56.731/VR van 19 november 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 21 september 2015 ‘zur Zustimmung zu dem Sitzabkommen zwischen dem Königreich Belgien und dem Internationalen Institut für Demokratie und Wahlhilfe, geschehen zu Brüssel am 15. Mai 2014’, *Parl.St.* Parl.D.Gem. 2014-15, nr. 73/1, 7-9.

### Artikel 24

9. Artikel 24, lid 3, van het Akkoord bepaalt dat de ambtenaren van het Bureau “worden aangesloten” 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 het voornoemde advies 71.536/VR heeft uitgebracht, 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 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 regels<sup>10</sup>, 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, van het Akkoord moet op dat punt worden herzien.

### Artikel 33

10.1. 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.

---

<sup>10</sup> Zie *supra* voetnoot 2.

Naast het gegeven 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 afdoende 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.

10.2. In het kader van het onderzoek van het voorontwerp waarover de afdeling Wetgeving advies 71.536/VR heeft uitgebracht, heeft de gemachtigde van de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bovendien bevestigd dat de terugwerkende kracht die wordt verleend aan artikel 19, lid 4, van het Akkoord overbodig is aangezien de vrijstelling waarin het voorziet wat betreft de toepassing van de Belgische wetten en reglementen inzake tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten, reeds geldt overeenkomstig het koninklijk besluit van 30 oktober 1991 ‘betreffende de documenten voor het verblijf in België van bepaalde vreemdelingen’.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE