ML. - 1 - L. 6542/1.

20 II 1959

Coordination (2)

ROYAUME DE BELGIQUE. KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 3 février 1959, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant approbation de la convention entre la Belgique et le Canada en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en ce qui concerne les impôts sur les revenus, signée à Ottawa, le 10 avril 1958", a donné le 13 février 1959 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 3e februari 1959 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van de overeenkomst tussen België en Canada ter voorkoming van dubbele belasting en ter vermijding van fiscale ontduiking inzake inkomstenbelastingen, ondertekend op 10 april 1958 te Ottawa", heeft de 13e februari 1959 het volgend advies gegeven :

L'avis du Conseil d'Etat est demandé "dans un délai ne dépassant pas trois jours". Bien que de longs mois séparent la signature des conventions fiscales en matière de double imposition du moment où celles-ci sont soumises à l'assentiment des Chambres législatives, il n'est généralement attribué au Conseil d'Etat qu'un délai de trois jours pour donner son avis. Ce fut le cas des conventions tendant à éviter les doubles impositions conclues avec les Etats-Unis d'Amérique (avis L.3471, loi du 27 juillet 1953), avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (avis L.3711, loi du 7 janvier 1954) et avec la Suède (avis L.3712, loi du 30 décembre 1953).

On comprend d'autant moins la nécessité d'obtenir d'urgence, au début de février, l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi approuvant la convention conclue avec le Canada, qu'en vertu de son article XIX, celle-ci sera seulement appliquée à partir du 1er janvier qui suit l'échange des instruments de ratification ou à des périodes imposables prenant fin au plus tôt le 31 décembre qui suit cet échange.

I.

L'article XVII, 1, de la convention prévoit que les autorités compétentes des deux Etats contractants peuvent arrêter les règlements nécessaires à l'exécution de la convention dans leur Etat respectif. L'article II, 1, j, précise qu'on doit entendre en Belgique par "autorité compétente" le Ministre des Finances ou son délégué, dûment autorisé.

.../...

Prise à la lettre, la convention aurait ainsi pour effet d'attribuer au Ministre des Finances, en dehors de son pouvoir normal d'exécution par voie d'instructions administratives, le pouvoir de prendre des arrêtés réglementaires applicables à la généralité des citoyens.

L'article XVII, 1, de la convention ne viserait pas seulement à lier entre eux les Etats contractants, mais également à organiser une délégation de pouvoir en droit interne. Cet article diffère de la disposition correspondante de la convention du 11 février 1954 entre la Belgique et la Finlande (article 21, § 1er) par laquelle les Etats s'engagent à ne prendre leurs règlements d'exécution que de "commun accord", ce qui constitue une règle de droit international.

Il ne convient pas qu'une convention internationale règle incidemment la manière dont le pouvoir exécutif doit être exercé à l'intérieur d'un Etat contractant, alors que cette manière n'intéresse pas l'autre Etat.

Il est également peu heureux d'insérer dans une convention internationale une disposition de droit interne , car du fait que les conventions sont approuvées ou rejetées par un vote unique, une telle disposition échappe aux règles des articles 41 et 42 de la Constitution, qui prévoient le vote des lois article par article et le droit d'amendement des Chambres législatives.

.../...

L'article XVII, 1, de la convention autoriserait en outre le Ministre des Finances à déléguer le pouvoir réglementaire qui lui est attribué. Il est assez malaisé d'admettre que le pouvoir réglementaire, normalement exercé par le Roi à l'égard des lois en vertu de l'article 67 de la Constitution, puisse, en ce qui concerne les traités, être exercé par une personne déléguée, sans responsabilité politique.

Dans une autre interprétation , l'expression "autorités compétentes" n'aurait pas le sens restreint défini à l'article II, 1, j. Les définitions de cet article ne sont, en effet, applicables que si "le contexte n'exige pas une autre interprétation".

L'article XVII, 1, signifierait alors uniquement que les autorités qui sont compétentes pour prendre des règlements en vertu du droit interne peuvent arrêter, chacune de leur côté et sans devoir se concerter au préalable, les mesures nécessaires à l'exécution du traité.

Quelle que soit l'interprétation à retenir, il serait prudent, pour éviter toute difficulté , que le législateur désigne, dans un article 2 de la loi d'approbation, l'autorité à laquelle serait confié le pouvoir réglementaire permettant d'assurer la parfaite exécution de la convention.

.../...

II.

L'article VIII, 1, de la convention exonère d'impôt dans le territoire d'un Etat, les citoyens de l'autre Etat qui reçoivent de celui-ci ou d'une de ses subdivisions politiques des rémunérations pour services administratifs ou militaires.

L'exposé des motifs déclare que le § 2 de cet article VIII permet dans certains cas d'étendre, par échange de notes, l'application du § 1er aux rémunérations servies par des organismes paraétatiques.

Cette affirmation ne correspond pas au texte de la convention. L'article VIII, 2, s'applique aux rémunérations versées par l'Etat, par une de ses subdivisions politiques ou par un organisme juridiquement distinct contrôlé par les pouvoirs publics et, si l'on peut dire qu'il étend l'application du § 1er, c'est en tant qu'il concerne les "sommes payées en raison de la prestation de services relatifs à une activité industrielle ou commerciale à but lucratif".

Il s'ensuit qu'à s'en tenir au texte, la convention ne pourrait s'appliquer aux rémunérations payées à un Belge habitant le Canada par un organisme d'intérêt public belge n'exerçant pas d'activité industrielle ou commerciale à but lucratif. Ces rémunérations resteraient soumises à l'impôt canadien.

.../...

On peut se demander si le texte de l'article VIII, 2, traduit exactement l'intention des deux parties contractantes.

III.

L'article XI concerne les professeurs qui vont enseigner dans une école de l'autre pays pendant une durée maximum de deux ans. Les rémunérations qui leur seront payées seront exonérées d'impôt dans ce pays, pour autant qu'immédiatement avant leur départ ils aient eu leur résidence dans leur pays d'origine.

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, il entre dans les intentions du Gouvernement d'assujettir ces professeurs à l'impôt dans leur pays d'origine.

Le Conseil d'Etat croit devoir faire remarquer que l'assujettissement à l'impôt des revenus recueillis à l'étranger ne sera pas possible si le bénéficiaire n'a conservé en Belgique ni domicile, ni résidence.

Het advies van de Raad van State wordt "binnen ten hoogste drie dagen" gevraagd. Al verlopen er doorgaans maanden tussen de ondertekening van fiscale overeenkomsten inzake dubbele belasting en het tijdstip waarop zij aan de Wetgevende Kamers ter goedkeuring worden voorgelegd, de Raad van State krijgt over het algemeen slechts drie dagen tijd voor het geven van zijn advies. Dit was het geval met de overeenkomsten ter voorkoming van dubbele belasting, gesloten met de Verenigde Staten van Amerika (advies L. 3471, wet van 27 juli 1953), met het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (advies L. 3711, wet van 7 januari 1954) en met Zweden (advies L. 3712, wet van 30 december 1953).

De noodzaak in het begin van februari om spoedbehandeling te vragen over het ontwerp van wet houdende goedkeuring van de met Canada gesloten overeenkomst ligt des te minder voor de hand, daar de overeenkomst krachtens artikel XIX eerst toepassing zal vinden vanaf de 1e januari die volgt op de uitwisseling van de bekrachtigingsoorkonden, dan wel op de belastbare perioden die uiterlijk de 31e december na deze uitwisseling verstrijken.

I.

Artikel XVII, 1, van de overeenkomst bepaalt, dat de bevoegde overheden der twee contracterende Staten de reglementen kunnen voorschrijven die in hun respectieve Staat nodig zijn ter uitvoering van de overeenkomst. Luidens artikel II, 1, j, wordt onder "bevoegde overheden" in België verstaan de Minister van Financiën of zijn behoorlijk gemachtigde vertegen-

.../...

woordiger.

Strikt genomen, zou de overeenkomst dus aan de Minister van Financiën, behalve zijn normale bevoegdheid tot uitvoering bij wege van administratieve onderrichtingen, bevoegdheid verlenen tot het vaststellen van verordenende besluiten die op de algemeenheid der staatsburgers toepassing vinden.

Artikel XVII, 1, van de overeenkomst zou er dus niet alleen op gericht zijn de contracterende Staten onder elkaar te binden, maar tevens een machtsoverdracht naar intern recht te organiseren. Dit artikel verschilt van de overeenkomstige bepaling van de op 11 februari 1954 tussen België en Finland gesloten overeenkomst (artikel 21, § 1) waarbij de Staten zich verbinden, hun uitvoeringsverordeningen niet dan in onderlinge overeenstemming vast te stellen, hetgeen een internationaalrechtelijke regel is.

Het is niet het werk van een internationale overeenkomst, terloops de wijze te regelen waarop de uitvoerende macht binnen een contracterende Staat moet worden uitgeoefend, want dit gaat de andere Staat niet aan.

Het mag ook weinig gelukkig heten, in een internationale overeenkomst een landsrechtelijke bepaling op te nemen, want zulk een bepaling, onderdeel immers van een overeenkomst die, in één enkele stemming, goedgekeurd of verworpen wordt, ontsnapt aan het voorschrift van de artikelen 41 en 42 van de Grondwet, volgens welke over wetten artikelsgewijs wordt gestemd en de Wetgevende Kamers het recht tot amenderen bezitten.

.../...

Artikel XVII, 1, van de overeenkomst zou de Minister van Financiën bovendien machtigen tot het overdragen van de hem toegekende verordenende bevoegdheid. Het is niet zeer aanneembaar dat de verordenende bevoegdheid, die krachtens artikel 67 van de Grondwet ten aanzien van wetten normaal bij de Koning berust, ter zake van verdragen door een gemachtigde zonder politieke verantwoordelijkheid kan worden uitgeoefend.

Volgens een andere interpretatie zou de uitdrukking "bevoegde overheden" niet de beperkte betekenis hebben, zoals die in artikel II, 1, j, is omschreven. De in dit artikel gegeven definities zouden immers alleen opgaan, voor zover "het tekstverband geen andere interpretatie vergt".

Artikel XVII, 1, zou dan uitsluitend betekenen dat de overheden die bevoegd zijn tot verordenen naar landsrecht, elk van hun kant, en zonder ruggespraak, de voor de uitvoering van het verdrag nodige maatregelen kunnen vaststellen.

Hoe men de tekst ook moet interpreteren, de voorzichtigheid gebiedt dat de wetgever in een artikel 2 van de goedkeuringswet de overheid aanwijst die de verordenende bevoegdheid zou krijgen om in een volkmaakte uitvoering van de overeenkomst te voorzien.

.../...

II.

Artikel VIII, 1, van de overeenkomst stelt vrij van belasting in het grondgebied van een Staat de onderdanen van de andere Staat, die van die Staat of van een van zijn politieke onderafdelingen bezoldigingen voor administratieve of militaire diensten ontvangen.

De memorie van toelichting verklaart, dat § 2 van dit artikel VIII in bepaalde gevallen mogelijk maakt, de toepassing van § 1 door uitwisseling van nota's uit te breiden tot de door parastatale instellingen uitgekeerde bezoldigingen.

Deze verklaring strookt niet met de tekst van de overeenkomst. Artikel VIII, 2, vindt toepassing op bezoldigingen die worden uitgekeerd door de Staat, door een van zijn politieke onderafdelingen of door een van overheidswege gecontroleerde, juridisch onderscheiden instelling ; dat het de toepassing van § 1 verruimt, is alleen waar in zover het betrekking heeft op "sommen betaald wegens prestatie van diensten in verband met een nijverheids- of handelsactiviteit met winstoogmerk".

Strikt volgens de tekst zou de overeenkomst dus geen toepassing kunnen vinden op bezoldigingen die een Belgische instelling van openbaar nut zonder nijverheids- of handelsactiviteit met winstoogmerk aan een in Canada wonend Belg uitbetaalt. Deze bezoldigingen blijven aan de Canadese belasting onderworpen.

.../...

Het is de vraag of de tekst van artikel VIII, 2, de bedoeling van beide contracterende partijen juist weergeeft.

III.

Artikel XI betreft professoren die voor ten hoogste twee jaar in een school van het andere land onderwijs gaan geven. De hun uitgekeerde bezoldigingen zullen in dat land vrijgesteld zijn van belasting voor zover de betrokkenen onmiddellijk vóór hun afreis hun verblijf in het land van herkomst hadden.

Naar aan de Raad van State is medegedeeld, ligt het in de bedoeling van de Regering, deze professoren in hun land van herkomst te belasten.

De Raad van State moge erop wijzen, dat het onmogelijk zal zijn de buitenslands ontvangen inkomsten te belasten als de betrokkene in België woon- noch verblijfplaats heeft behouden.

La chambre était composée de

Messieurs : J.SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L.MOUREAU, conseillers d'Etat,
G.HOLOYE, raadsheren van State,

C.ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.J.SUETENS.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, substitut.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.J.SUETENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H.G.PIQUET, substituut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s) C.ROUSSEAUX.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER.

(s) J.SUETENS.