

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 10 juillet 1996, d'une demande d'avis, dans un délai maximum de trois jours, sur des amendements au projet de loi "visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne" (Doc. Chambre n°s 608/2 à 9 et n° 608/15), a donné le 11 juillet 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 juli 1996 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste maximum drie dagen, van advies te dienen over amendementen op een ontwerp van wet "strekende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetair Unie" (Gedr. St. Kamer nr. 608/2 tot 9 en nr. 608/15), heeft op 11 juli 1996 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au Président de la Chambre des représentants de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne passant pas trois jours doit être spécialement motivée.

En l'occurrence, la demande d'avis est motivée dans les termes suivants :

"Cette urgence s'impose à la Chambre en vertu de son règlement".

EXAMEN DES AMENDEMENTS.

OBSERVATION GENERALE.

La section de législation du Conseil d'Etat consacre son examen à la portée juridique ainsi qu'aux effets juridiques des textes qui lui sont soumis, indépendamment de toute appréciation quant à l'opportunité de la mesure ou du choix politique qu'elle implique.

Parmi les amendements soumis à l'avis du Conseil d'Etat, les amendements énumérés ci-après impliquent un choix politique sur lequel il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se prononcer. Toutefois, dans la mesure où certains de ces amendements ont pour effet de limiter l'habilitation donnée au Roi, ils sont conformes au principe selon lequel les pouvoirs du Roi ne doivent pas être trop étendus (cf. l'avis du 3 juin 1996 donné sur le projet de loi sur lequel portent les amendements). Il s'agit des amendements n^{os} 1, 9, 16, 17, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34,

.../...

35, 39, 40, 42, 47, 49, 50, 55, 56, 70, 77a, 77b, 79, 80, 85a, 85b, 86, 100, 110, 119, 127, 128, 129, 133, 134, 147, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 172, 176, 178, 179, 180, 187, 194, 195, 196, 197, 198, 201, 202, 203, 205, 206, 207 et 208.

OBSERVATIONS PARTICULIERES (1).

AMENDEMENT N° 10.

Le projet de loi comprend l'attribution de pouvoirs spéciaux au Roi.

A la suite de l'amendement, l'intitulé qualifierait le projet dans son ensemble de projet attribuant "certains pouvoirs spéciaux au Roi en matière budgétaire et fiscale".

Dès lors que l'intitulé d'un projet de loi doit en indiquer la portée de manière précise et concise à la fois, un tel énoncé est juridiquement admissible.

AMENDEMENT N° 112.

La suppression de l'adjectif "spéciaux" dérogerait à la terminologie usuelle (voyez les lois du 2 février 1982 - Moniteur belge 4 février - et du 6 juillet 1983 - Moniteur

(1) Vu l'urgence, les observations sont présentées dans l'ordre suivi dans les listes des numéros des amendements transmises par le Président de la Chambre des Représentants.

belge du 8 juillet - attribuant certains pouvoirs "spéciaux" au Roi).

AMENDEMENT N° 115.

La suppression proposée ne rendrait pas compte du fait que l'attribution des pouvoirs spéciaux au Roi s'étend à la matière fiscale.

AMENDEMENT N° 102.

Compte tenu du texte adopté par la Commission, qui est conforme sur ce point à l'avis du Conseil d'Etat, l'amendement est sans objet et n'appelle pas d'observations.

AMENDEMENT N° 103.

La proposition de suppression correspond à la suggestion énoncée par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 3 juin 1996.

AMENDEMENT N° 104.

La proposition d'amendement appelle la même observation que celle énoncée sous l'amendement n° 103.

.../...

AMENDEMENT N° 105.

Le mot "fraude" est en effet moins sujet à une interprétation discrétionnaire de la part de l'administration.

AMENDEMENT N° 171.

La suppression envisagée accroît l'extension des pouvoirs du Roi, ce qui n'est pas juridiquement recommandable.

AMENDEMENT N° 158.

La répartition des compétences étant hors d'atteinte des pouvoirs conférés au Roi, le texte proposé est superflu.

AMENDEMENTS N°^s 21 à 26.

Il se recommande que les attributions de pouvoirs spéciaux au Roi soient limitées dans le temps, puisqu'il s'agit de régler des matières législatives plus rapidement que ne le permet la procédure parlementaire usuelle. Le choix de la date proposée est conforme à ce principe.

.../...

AMENDEMENT N° 191.

Cet amendement appelle une observation semblable à celle formulée sous l'amendement n° 10.

AMENDEMENT N° 51.

Il est fait référence à l'avis du Conseil d'Etat n° L. 25.296/2 du 9 juillet 1996 sur l'amendement n° 193 de Mr BORGINON, selon lequel :

"... le pouvoir législatif peut restreindre l'attribution de pouvoirs au Roi prévue par le projet de loi, en vue d'en exclure toute modification de la législation fiscale par arrêté royal, dès lors que la modification envisagée - qu'il est au pouvoir normal du législateur fédéral statuant à la majorité ordinaire d'adopter - aurait une répercussion sur les sommes allouées par l'Etat fédéral aux Communautés ou aux Régions".

AMENDEMENT N° 123.

L'amendement est conforme au précepte de la non-rétroactivité des lois. S'il est adopté, il convient de revoir l'article 7 du projet, par souci de cohérence.

AMENDEMENT N° 126.

Par son objet, si indéterminé soit-il, l'amendement échappe au pouvoir du législateur fédéral statuant à la majorité ordinaire.

.../...

AMENDEMENT N° 199.

Ce texte qui n'est qu'une déclaration d'intention n'a pas sa place dans une loi fédérale adoptée à la majorité ordinaire.

AMENDEMENT N° 200.

Cet amendement va dans le sens des avis donnés antérieurement par le Conseil d'Etat, avis selon lesquels il est nécessaire d'assurer la sécurité juridique en matière fiscale.

AMENDEMENT N° 204.

L'amendement est superflu, dès lors que le principe d'égalité est inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution.

AMENDEMENT N° 52.

La suppression de l'adverbe "indirectement" est de nature à circonscrire les pouvoirs attribués au Roi et rencontre les observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 3 juin 1996 (L. 25.166/2).

.../...

AMENDEMENT N° 182.

La suppression envisagée élargirait les pouvoirs attribués au Roi, ce qui n'est pas juridiquement recommandable.

AMENDEMENT N° 87.

Il est fait référence à l'observation formulée sous les amendements n°s 21 à 26.

AMENDEMENT N° 183.

L'adoption de l'amendement permettrait au Roi d'arrêter des mesures rétroactives, ce que ne permet pas le texte du projet tel qu'il a été adapté à la suite de l'avis du Conseil d'Etat précité du 3 juin 1996; en effet, le régime fiscal en matière d'impôts sur les revenus n'est définitivement fixé qu'à la date de la clôture de l'exercice fiscal ou comptable conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation en cette matière.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden.

In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"Cette urgence s'impose à la Chambre en vertu de son règlement".

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN.

ALGEMENE OPMERKING.

De afdeling wetgeving van de Raad van State onderzoekt hierna de juridische draagwijdte en de juridische gevolgen van de teksten die haar worden voorgelegd, los van iedere beoordeling omtrent de opportuniteit van de maatregel of de politieke keuze die deze inhoudt.

Van de amendementen die de Raad van State om advies worden voorgelegd, houden de hierna opgesomde amendementen een politieke keuze in, waarover het niet aan de Raad van State toekomt om uitspraak te doen. In zoverre bepaalde van die amendementen echter tot gevolg hebben dat de aan de Koning verleende machtiging wordt beperkt, zijn ze in overeenstemming met het beginsel dat de bevoegdheid van de

.../...

Koning niet te uitgebreid dient te zijn (zie het advies van 3 juni 1996, verstrekt over het ontwerp van wet waarop de amendementen betrekking hebben). Het betreft de amendementen nr. 1, 9, 16, 17, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 39, 40, 42, 47, 49, 50, 55, 56, 70, 77a, 77b, 79, 80, 85a, 85b, 86, 100, 110, 119, 127, 128, 129, 133, 134, 147, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 172, 176, 178, 179, 180, 187, 194, 195, 196, 197, 198, 201, 202, 203, 205, 206, 207 en 208.

BIJZONDERE OPMERKINGEN (1).

AMENDEMENT NR. 10.

Het ontwerp van wet houdt in dat bijzondere machten worden verleend aan de Koning.

Als gevolg van het amendement zou volgens het opschrift het ontwerp in zijn geheel een ontwerp "tot toekenning aan de Koning van bepaalde bijzondere machten op het stuk van de begroting en de belastingen" worden.

Daar het opschrift van een ontwerp van wet de draagwijdte ervan duidelijk en bondig moet aangeven, is zulk een redactie van het opschrift juridisch aanvaardbaar.

(1) Gelet op de urgentie komen de opmerkingen voor in de volgorde die is aangehouden in de lijsten van genummerde amendementen overgezonden door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

AMENDEMENT NR. 112.

Door het weglaten van het bijvoeglijk naamwoord "bijzondere" zou worden afgeweken van de gebruikelijke terminologie (zie de wetten van 2 februari 1982 - Belgisch Staatsblad van 4 februari 1982 - en 6 juli 1983 - Belgisch Staatsblad van 8 juli 1983 - tot toekenning van bepaalde "bijzondere" machten aan de Koning).

AMENDEMENT NR. 115.

Door de voorgestelde weglating zou het feit dat de aan de Koning toegekende bijzondere machten uitgebreid worden tot de belastingen, niet worden weergegeven.

AMENDEMENT NR. 102.

Rekening houdend met de door de Commissie aangenomen tekst, die in dat opzicht conform het advies van de Raad van State is, is het amendement doelloos en behoeven geen opmerkingen erover te worden gemaakt.

AMENDEMENT NR. 103.

Het voorstel tot weglating is in overeenstemming met het voorstel dat de Raad van State gedaan heeft in zijn voornoemde advies van 3 juni 1996.

.../...

AMENDEMENT NR. 104.

Inzake het voorstel van amendement behoort dezelfde opmerking te worden gemaakt als die welke wordt gemaakt in verband met amendement nr. 103.

AMENDEMENT NR. 105.

Het bestuur kan het woord "fraude" inderdaad minder goed vrijelijk interpreteren.

AMENDEMENT NR. 171.

Door de voorgenomen weglating wordt de verruiming van de bevoegdheid van de Koning nog versterkt, wat juridisch gezien niet raadzaam is.

AMENDEMENT NR. 158.

Aangezien de bevoegdheidsverdeling niet binnen het bereik valt van de aan de Koning opgedragen bevoegdheden, is de voorgestelde tekst overbodig.

AMENDEMENTEN NRS. 21 tot 26.

Het is raadzaam de aan de Koning opgedragen bijzondere machten in de tijd te beperken, aangezien het de bedoeling is wetgevende zaken sneller te regelen dan door de gebruikelijke parlementaire procedure mogelijk is. De keuze van de voorgestelde datum sluit bij dat beginsel aan.

AMENDEMENT NR. 191.

Dit amendement geeft aanleiding tot een soortgelijke opmerking als die welke bij amendement nr. 10 is gemaakt.

AMENDEMENT NR. 51.

Er wordt verwezen naar advies nr. L. 25.296/2 dd. 9 juli 1996 van de Raad van State betreffende amendement nr. 193 van de heer BORGINON, volgens hetwelk :

"... de wetgevende macht evenwel de opdracht van bevoegdheid aan de Koning, waarin het wetsontwerp voorziet, (kan)beperken, ten einde te vermijden dat in de fiscale wetgeving enige wijziging wordt aangebracht bij koninklijk besluit, aangezien de bedoelde wijziging - die de federale wetgever krachtens zijn normale bevoegdheid bij gewone meerderheid kan aannemen - een terugslag zou hebben op de bedragen die door de federale Staat aan de Gemeenschappen en de Gewesten worden toegekend".

.../...

AMENDEMENT NR. 123.

Het amendement sluit aan bij het voorschrift dat wetten geen terugwerkende kracht mogen hebben. Als het amendement wordt aangenomen, dient artikel 7 van het ontwerp, omwille van de samenhang, te worden herzien.

AMENDEMENT NR. 126.

Het amendement ressorteert door zijn strekking, hoe onbepaald die ook is, niet onder de bevoegdheid van de federale wetgever wanneer deze met gewone meerderheid beslist.

AMENDEMENT NR. 199.

Deze tekst, die niets meer is dan een intentieverklaring, is niet op zijn plaats in een federale wet, aangenomen met een gewone meerderheid.

AMENDEMENT NR. 200.

Dit amendement sluit aan bij de adviezen die de Raad van State vroeger heeft gegeven en volgens welke het noodzakelijk is de rechtszekerheid op fiscaal gebied te garanderen.

.../...

AMENDEMENT NR. 204.

Het amendement is overbodig, aangezien het gelijkheidsbeginsel vastgelegd is in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

AMENDEMENT NR. 52.

Door de weglating van het bijwoord "onrechtstreeks" worden de bevoegdheden die aan de Koning worden opgedragen duidelijker bepaald en komt men tegemoet aan de opmerkingen die de Raad van State geformuleerd heeft in zijn voornoemd advies van 3 juni 1996 (L. 25.166/2).

AMENDEMENT NR. 182.

De beoogde weglating zou leiden tot een verruiming van de bevoegdheden die aan de Koning zijn opgedragen, wat juridisch gezien niet raadzaam is.

AMENDEMENT NR. 87.

Er wordt verwezen naar de opmerking die geformuleerd is onder de amendementen nummers 21 tot 26.

.../...

AMENDEMENT NR. 183.

De goedkeuring van het amendement zou de Koning machtigen maatregelen te nemen met terugwerkende kracht, wat niet toegelaten is op grond van de tekst van het ontwerp zoals deze aangepast is ingevolge het voornoemd advies van de Raad van State dd. 3 juni 1996; het fiscaal stelsel inzake de inkomstenbelastingen wordt immers pas definitief vastgelegd de dag van de afsluiting van het aanslag- of boekjaar, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Cassatie ter zake.

La chambre était composée de
Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit
président,
voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. J.-J. STRYCKMANS.

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

Le rapport a été présenté par
M. J. REGNIER, premier auditeur.
La note du bureau de coordina-
tion a été rédigée et exposée par
M. M. BAUWENS, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. J. REGNIER,
eerste auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door de
H. M. BAUWENS, adjunct-
referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.

.../...