

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 des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 9 août 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal n° 1 du 29 décembre 1992, l'arrêté royal n° 41 du 30 janvier 1987 et l'arrêté royal n° 44 du 21 octobre 1993, en matière de taxe sur la valeur ajoutée", a donné le 12 août 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantie-kamer, op 9 augustus 1996 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 1 van 29 december 1992, het koninklijk besluit nr. 41 van 30 januari 1987 en het koninklijk besluit nr. 44 van 21 oktober 1993, inzake belasting over de toegevoegde waarde", heeft op 12 augustus 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 ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"Le caractère urgent se justifie par le fait que les arrêtés royaux annulés étaient entrés en vigueur le 1er avril 1994 et qu'il convient dès lors de maintenir cette date du 1er avril 1994 pour l'entrée en vigueur des dispositions reprises dans le présent projet d'arrêté royal. En effet, ces dispositions concernent notamment l'extension de la notion de "restaurateur" à la notion d'"exploitant d'un établissement où sont consommés régulièrement des repas" tel que cet élargissement résulte de la décision politique exprimée en novembre 1993 dans le cadre du "Plan global" en matière du contrôle du secteur HORECA. Cette extension a d'ailleurs été faite après concertation avec les représentants du secteur et de commun accord avec le Ministre des Classes moyennes et a donné lieu à un arrêté royal du 3 mars 1995 adaptant les conditions d'accès à la profession de restaurateur.

D'autre part, les amendes prévues dans les arrêtés royaux n°s 41 et 44 en matière de la taxe sur la valeur ajoutée sont actuellement appliquées sans base légale depuis le 1er avril 1994 par l'Administration de la T.V.A. Il s'agit notamment de la majoration de 50% des amendes prévues lors de la signification ou de la notification d'une contrainte visée à l'article 85 du Code de la T.V.A.

Il convient dès lors que ces dispositions soient confirmées le plus rapidement possible ...".

*

*

*

.../...

Le Conseil d'Etat constate cependant que l'auteur du projet a mis huit mois pour soumettre à la section de législation un projet qui reproduit deux arrêtés royaux, annulés par les arrêts de la section d'administration n°s 57.133 et 57.134 du 20 décembre 1995, en omettant toutefois deux dispositions qui avaient été critiquées par les requérants dans les affaires précitées.

En outre, l'urgence invoquée est justifiée par le souci de donner le plus rapidement possible une base légale à des amendes administratives appliquées sans le moindre fondement juridique depuis le 1er avril 1994.

OBSERVATION GENERALE.

Selon l'article 7 du projet, celui-ci produirait ses effets au 1er avril 1994. Il a, en effet, pour objet de conférer rétroactivement une base légale à des amendes administratives perçues par l'administration de la T.V.A. Une telle rétroactivité n'est acceptable ni au regard du droit interne ni au regard de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les sanctions administratives étant soumises aux principes généraux du droit pénal (1).

Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'une amende adminis-

(1) Voir l'arrêt n° 58.752 du 22 mars 1996, en cause : Laboratoire de biologie et de radio-immunologie cliniques.

trative établie par une norme de caractère général et ayant un but à la fois préventif et répressif est de nature pénale au sens de la Convention des droits de l'homme (1). Les amendes prévues par l'arrêté en projet ont ce caractère et, dès lors, ne peuvent rétroagir à peine de violer l'article 7 de la Convention précitée.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 3.

Il n'est pas justifiable, au regard des principes généraux du droit répressif, que le montant d'une amende, fût-elle administrative, dépende, non pas de l'importance de la faute reprochée à l'auteur de l'infraction, mais de la seule circonstance que la décision qui la prononce fait l'objet d'une contrainte, c'est-à-dire d'un titre exécutoire.

Sous réserve de l'observation qui vient d'être faite, le texte néerlandais de l'article 2 en projet devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

(1) Voir notamment les arrêts du 21 février 1984, Öztürk, série A, n° 73, considérant 53; du 24 février 1994, Bendenoun, Série A, n° 284, considérant n° 47.

Article 5.

Au littera C, les chiffres 10 et 11.B doivent faire apparaître que les augmentations prescrites des amendes sont dues, non pas en raison des deuxième et troisième constatations, mais en raison d'une première ou d'une deuxième récidive.

En outre, le texte néerlandais du chiffre 11.A devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 6.

Le texte néerlandais du numéro XVIbis devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 7.

Cette disposition doit être omise pour les raisons exposées ci-dessus et parce que le Conseil d'Etat n'aperçoit pas les raisons qu'il y aurait de déroger à la règle habituelle relative à l'entrée en vigueur des textes réglementaires.

.../...

OBSERVATION FINALE.

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

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 minister, 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 wordt de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd :

"Le caractère urgent se justifie par le fait que les arrêtés royaux annulés étaient entrés en vigueur le 1er avril 1994 et qu'il convient dès lors de maintenir cette date du 1er avril 1994 pour l'entrée en vigueur des dispositions reprises dans le présent projet d'arrêté royal. En effet, ces dispositions concernent notamment l'extension de la notion de "restaurateur" à la notion d'"exploitant d'un établissement où sont consommés régulièrement des repas" tel que cet élargissement résulte de la décision politique exprimée en novembre 1993 dans le cadre du "Plan global" en matière du contrôle du secteur HORECA. Cette extension a d'ailleurs été faite après concertation avec les représentants du secteur et de commun accord avec le Ministre des Classes moyennes et a donné lieu à un arrêté royal du 3 mars 1995 adaptant les conditions d'accès à la profession de restaurateur.

D'autre part, les amendes prévues dans les arrêtés royaux n^{os} 41 et 44 en matière de la taxe sur la valeur ajoutée sont actuellement appliquées sans base légale depuis le 1er avril 1994 par l'Administration de la T.V.A. Il s'agit notamment de la majoration de 50% des amendes prévues lors de la signification ou de la notification d'une contrainte visée à l'article 85 du Code de la T.V.A.

.../...

Il convient dès lors que ces dispositions soient confirmées le plus rapidement possible ...".

*

* *

De Raad van State stelt echter vast dat de steller van het ontwerp er acht maanden over gedaan heeft om aan de afdeling wetgeving een ontwerp voor te leggen dat twee koninklijke besluiten, die bij de arresten nr. 57.133 en nr. 57.134 van 20 december 1995 van de afdeling administratie zijn vernietigd, overneemt met uitzondering echter van twee bepalingen die door de verzoekers in de voormelde zaken waren bekritiseerd.

Voor het overige wordt voor de aangevoerde dringende noodzaak als reden opgegeven dat men zo spoedig mogelijk een rechtsgrond wil geven aan administratieve geldboeten die sedert 1 april 1994 zonder de minste rechtsgrond worden toegepast.

ALGEMENE OPMERKING.

Volgens artikel 7 van het ontwerp treedt het besluit in werking met ingang van 1 april 1994. Het strekt er immers toe met terugwerkende kracht een rechtsgrond te verlenen aan administratieve geldboeten die door de administratie van de B.T.W. worden geïnd. Zulk een terugwerkende kracht is noch aanvaardbaar in het licht van het intern

.../...

recht, noch in het licht van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, aangezien voor de administratieve sancties de algemene beginselen van het strafrecht gelden (1).

Bovendien blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens dat een administratieve geldboete die ingesteld is door een algemene rechtsregel en tegelijk preventief en repressief is, in de zin van het Verdrag betreffende de rechten van de mens (2) strafrechtelijk van aard is. De geldboeten waarin het ontworpen besluit voorziet, zijn strafrechtelijk van aard en mogen bijgevolg niet terugwerken, anders schenden zij artikel 7 van het voormelde Verdrag.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 3.

In het licht van de algemene beginselen van het strafrecht kan niet worden aanvaard dat het bedrag van een geldboete, zij het van een administratieve geldboete, niet afhangt van de ernst van de fout die aan de dader van het strafbare feit ten laste wordt gelegd, maar van de om-

(1) Zie arrest nr. 58.752 van 22 maart 1996, in zake : Laboratorium voor Klinische Biologie en Radio-Immunologie.

(2) Zie inzonderheid de arresten van 21 februari 1984, Öztürk, serie A, nr. 73, considerans 53; van 24 februari 1994, Bendenoun, Serie A, nr. 284, considerans nr. 47.

standigheid alleen dat voor de beslissing waarbij die geldboete wordt opgelegd een dwangbevel, dat wil zeggen een uitvoerbare titel, wordt uitgevaardigd.

Onder voorbehoud van de voorgaande opmerking vervange men in het eerste lid, in fine, van het ontworpen artikel 2 de woorden "voorziene maximum" door de woorden "bepaalde maximum".

Artikel 5.

Onder letter C dienen de cijfers 10 en 11.B aan te geven dat de voorgeschreven verhogingen van de geldboeten verschuldigd zijn wegens een eerste of een tweede recidive en niet wegens een tweede of een derde vaststelling.

Voorts vervange men in cijfer 11.A de woorden "Niet naleven of laattijdig naleven" door de woorden "Niet of niet tijdig naleven".

Artikel 6.

Onder nummer XVibis vervange men de woorden "Laattijdig naleven van de verplichting tot voorlegging ter inzage" door de woorden "Niet tijdig naleven van de verplichting tot het ter inzage voorleggen".

.../...

Artikel 7.

Deze bepaling behoort te vervallen om de hiervoren uiteengezette redenen en omdat de Raad van State niet inziet waarom er van de gewone regel betreffende de inwerking-treding van verordeningsteksten zou dienen te worden afgeweken.

SLOTOPMERKING.

De Nederlandse tekst van sommige bepalingen van het ontwerp is niet correct; dit geldt met name voor artikel 5, c), het ontworpen nieuwe cijfer 10, waarin ten onrechte sprake is van "eenzelvigheidskaarten" in plaats van "identiteitskaarten", "gesanctioneerd worden" in plaats van "waarop niet toegepast kan worden", "voorzien" in plaats van "voorgeschreven".

In dit verband zijn in het advies een aantal tekstvoorstellen gedaan. De Nederlandse tekst van het ontwerp zou herzien moeten worden.

La chambre était composée de

Messieurs J.-Cl. GEUS,
de Heren

J. MESSINNE,
C. WETTINCK,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. M. PAUL, auditeur adjoint. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. X. DELGRANGE, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uit-
gebracht door de H. M. PAUL,
adjunct-auditeur. De nota van
het Coördinatiebureau werd op-
gesteld en toegelicht door
de H. X. DELGRANGE, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la
version française et la ver-
sion néerlandaise a été véri-
fiée sous le contrôle de
M. R. ANDERSEN, président de
chambre.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht
van de H. R. ANDERSEN,
kamervoorzitter.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

J.-Cl. GEUS.

.../...