

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 Ministre des Finances, le 23 octobre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant le régime de la taxe sur les opérations de bourse applicable aux bons d'Etat, abrogeant la taxe annuelle sur les titres cotés en bourse et instaurant une taxe sur les livraisons de titres au porteur, en application des articles 2, § 1er, et 3, § 1er, 2°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 29 octobre 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 oktober 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 op de Staatsbons toepasselijke stelsel van de taks op de beursverrichtingen, tot opheffing van de jaarlijkse taks op de ter beurs genoteerde titels en tot invoering van een taks op de aflevering van effecten aan toonder, bij toepassing van de artikelen 2, § 1, en 3, § 1, 2°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie", heeft op 29 oktober 1996 het volgend advies gegeven :

Dans le bref délai à lui imparti, le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

*

*

Observation préalable.

L'usage qui s'est créé déjà dans l'entre-deux guerres, et qui, depuis, a été régulièrement suivi, de numéroter les arrêtés de pouvoirs spéciaux, mérite d'être appliqué aux arrêtés pris en exécution de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne dont le Conseil d'Etat a admis, dans son avis du 11 juillet 1996 (1), le caractère particulier.

En effet, par la numérotation continue des arrêtés, la simple mention de leur numéro et de leur date, permet de les identifier avec une grande sûreté. Si le Gouvernement s'abstenait de procéder de la sorte, la reproduction complète de l'intitulé des arrêtés serait indispensable pour différencier ceux-ci, lorsqu'ils seront signés à une date identique par le Roi. Ce système, peu pratique, créerait inutilement un risque d'erreur.

(1) Doc. parl. Chambre, 608/16-95/96, p. 3.

Au demeurant, l'information implicite que fournit la numérotation de l'arrêté - à savoir qu'il s'agit d'un texte apte à modifier immédiatement la loi et promis à une confirmation législative prochaine - est d'une grande utilité pour les justiciables, avertis ainsi des limites dans lesquelles la légalité du dispositif peut être contestée devant les juridictions.

Examen du projet.

En ce qui concerne les formalités prescrites.

1. En vertu de l'article 22 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, les arrêtés doivent viser, en leur préambule, avec indication de leur date, l'avis de l'inspecteur des Finances et l'accord du ministre du Budget.

Il convient donc d'insérer un alinéa 3 et un alinéa 4 nouveaux rédigés comme suit :

"Vu l'avis de l'inspecteur des Finances donné le 17 octobre 1996;

Vu l'accord du ministre du Budget, donné le 17 octobre 1996;".

2. Un alinéa 5 nouveau doit être inséré dans le préambule reproduisant la motivation spéciale. On écrira :

"Vu l'urgence motivée par ...".

.../...

3. Le préambule doit être complété par un alinéa visant l'article 3bis, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, afin que soient clairement manifestées, lors de la publication de l'arrêté au Moniteur belge, les obligations qui incombent au Gouvernement en application de la disposition précitée.

Cet alinéa s'insérera après le visa de l'avis du Conseil d'Etat et s'écrira :

"Vu les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, notamment l'article 3bis, § 1er".

En ce qui concerne les pouvoirs du Roi.

Article 4 (article 162, § 3, en projet).

Ce paragraphe dispose comme suit :

"Les éléments à faire connaître dans la déclaration visée au § 1er, tout document dont la production est nécessaire au contrôle de la perception de la taxe, le bureau compétent ainsi que toute mesure permettant d'assurer l'exacte perception de la taxe sont déterminés par le Roi".

Le paragraphe 1er auquel il est renvoyé, dispose simplement que "Le jour du paiement, le redevable dépose (au) bureau (compétent) une déclaration".

Le Roi, en application de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la partici-

.../...

pation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne, peut s'autoriser à déterminer dans l'avenir les documents dont la production est nécessaire au contrôle de la perception de la taxe : l'arrêté d'exécution que prendra le Roi trouvera son fondement dans l'article 159 de la Constitution, quelle que soit la date de la signature de l'arrêté. Il en ira de même pour la détermination des bureaux compétents.

En revanche, la loi du 26 juillet 1996 ne permet pas au Roi de se donner de nouvelles attributions; cet octroi constitue, en effet, l'exercice d'un pouvoir réservé au législateur. C'est pourquoi, la teneur des éléments à faire connaître dans la déclaration, - en particulier, le point de savoir si l'identité des souscripteurs auxquels les titres ont été délivrés doit être divulguée -, la ou les finalités de celle-ci, la nature de toutes les "mesures" doivent être définies dans l'arrêté royal présentement examiné, qui devra être pris avant l'expiration des pouvoirs conférés au Roi par la loi précitée. En conséquence, les éléments à faire connaître dans la déclaration ainsi que les mots "ainsi que toute mesure permettant d'assurer l'exacte perception de la taxe" doivent être détaillés dans le présent projet ou faire l'objet d'un projet ultérieur pris dans le délai prévu dans la loi du 26 juillet 1996 précitée.

Le régime de centralisation des données et de leur mise à la disposition d'autres administrations fiscales évoqué dans le rapport au Roi doit être clarifié; s'il devait s'agir d'appliquer le droit commun en la matière, il s'imposerait de l'exprimer dans le rapport au Roi; par contre, s'il devait s'agir de déroger à ces règles de droit

.../...

commun, ce régime devrait être traduit en termes juridiques dans le dispositif de l'arrêté examiné. Pareil régime ne saurait être défini dans un simple arrêté d'exécution.

Article 166 (en projet).

En son alinéa 2, l'article 166 en projet dispose que "le Roi détermine le mode et les conditions suivant lesquels s'opère le remboursement". Le rapport au Roi ne permettant pas d'établir que les "conditions" ainsi visées seraient de pure forme, ce terme doit être omis de l'arrêté, pour la raison indiquée sous l'article 162 en projet, parce qu'il n'est pas de la compétence du Roi de S'attribuer un tel pouvoir en vertu de la loi du 26 juillet 1996 précitée.

Pour le surplus, l'arrêté en projet n'appelle aucune autre observation concernant les différents points mentionnés à l'article 84, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

Binnen de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, is toegemeten, onderzoekt deze overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State alleen de rechtsgrond, de bevoegdheid van de steller van de handeling en het voldaan zijn aan de vormvoorschriften.

*

* *

Voorafgaande opmerking.

De reeds tijdens het interbellum ontstane en sedertdien regelmatig in acht genomen gewoonte om de bijzondere-machtenbesluiten te nummeren, zou moeten worden gevolgd voor de besluiten uitgevaardigd ter uitvoering van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie, waarvan de Raad van State in zijn advies van 11 juli 1996 (1) de bijzondere aard heeft erkend.

Als al die besluiten worden genummerd, volstaat de loutere vermelding van het nummer en de datum ervan immers om ze met grote zekerheid te kunnen identificeren. Mocht de Regering anders te werk gaan, dan zou de volledige vermelding van het opschrift van de besluiten onontbeerlijk zijn om te weten over welk besluit het gaat, wanneer de Koning ze op dezelfde dag heeft ondertekend. Die vrij onpraktische methode zou nodeloos een gevaar voor vergissingen doen ontstaan.

(1) Gedr. St., Kamer, 608/16-95/96, blz. 11.

Overigens is de impliciete informatie die de nummering van het besluit inhoudt - namelijk dat het gaat om een tekst die de wet onmiddellijk kan wijzigen maar die zelf later bij wet moet worden bekrachtigd - van groot nut voor de rechtssubjecten, die aldus weten binnen welke grenzen de wettigheid van het dispositief ervan voor de rechtbanken kan worden betwist.

Onderzoek van het ontwerp.

De voorgeschreven vormen.

1. Krachtens artikel 22 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole behoort in de aanhef van besluiten, met opgave van de datum, melding te worden gemaakt van het advies van de inspecteur van Financiën en van de akkoordbevinding van de minister van Begroting.

In de aanhef behoren dan ook een nieuw derde en een nieuw vierde lid te worden ingevoegd, luidende :

"Gelet op het advies van de inspecteur van Financiën, gegeven op 17 oktober 1996;

Gelet op het akkoord van de minister van Begroting van 17 oktober 1996;".

.../...

2. Het verzoek om spoedbehandeling dient in de aanhef met bijzondere redenen te worden omkleed in de vorm van een nieuw vijfde lid. Men schrijve :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid wegens de omstandigheid dat ...".

3. De aanhef behoort te worden aangevuld met een lid waarin wordt verwezen naar artikel 3bis, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, opdat bij de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad duidelijk blijkt welke verplichtingen met toepassing van de voormelde bepaling aan de Regering zijn opgelegd.

Dit lid dient te volgen op de verwijzing naar het advies van de Raad van State en behoort als volgt te worden gesteld :

"Gelet op de gecoördineerde wetten op de Raad van State, inzonderheid op artikel 3bis, § 1;"

De bevoegdheden van de Koning.

Artikel 4 (het ontworpen artikel 162, § 3).

Deze paragraaf bepaalt het volgende :

"De elementen die in de in § 1 vermelde opgave moeten meegedeeld worden, elk stuk waarvan het overleggen nodig is voor de controle van de heffing van de taks, het bevoegde kantoor evenals de maatregelen die toelaten de juiste heffing van de taks te verzekeren worden door de Koning bepaald".

.../...

Paragraaf 1, waarnaar wordt verwezen, bepaalt alleen dat "op de dag van de betaling ... door de belasting-schuldige op (het bevoegde) kantoor een opgave (wordt) ingediend".

Met toepassing van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie kan de Koning zich de bevoegdheid voorbehouden om voortaan te bepalen welke documenten moeten worden overgelegd voor de controle op het heffen van de "taks" : het uitvoeringsbesluit dat de Koning zal uitvaardigen, zal steunen op artikel 159 van de Grondwet, ongeacht de datum waarop het wordt ondertekend. Hetzelfde geldt voor het bepalen van de bevoegde kantoren.

De wet van 26 juli 1996 maakt het de Koning daarentegen niet mogelijk Zich nieuwe bevoegdheden toe te eigenen; zulks staat immers gelijk met het uitoefenen van een bevoegdheid die alleen aan de wetgever toekomt. Daarom moet in het thans onderzochte koninklijk besluit, dat vóór het vervallen van de door de voormelde wet aan de Koning opgedragen bevoegdheden dient te worden uitgevaardigd, worden bepaald wat de inhoud is van de gegevens die in de opgave moeten worden meegedeeld - inzonderheid of de identiteit van de inschrijvers aan wie de effecten zijn afgegeven, moet worden bekendgemaakt - en moeten het doel of de doeleinden van die opgave en de aard van alle "maatregelen" worden omschreven. Bijgevolg moet in het onderhavige ontwerp of in een later ontwerp, uitgevaardigd binnen

.../...

de termijn waarin de voormelde wet van 26 juli 1996 voorziet, worden gepreciseerd welke gegevens in de opgave moeten worden meegedeeld en wat moet worden verstaan onder de woorden "evenals de maatregelen die toelaten de juiste heffing van de taks te verzekeren".

De regeling waarbij de gegevens worden gecentraliseerd en ter beschikking van andere belastingdiensten worden gesteld, waarvan in het verslag aan de Koning sprake is, moet worden verduidelijkt; als het de bedoeling is in dezen het gemeen recht toe te passen, dient zulks in het verslag aan de Koning te worden vermeld; als het daarentegen de bedoeling is af te wijken van die gemeenrechtelijke regels, dient die regeling in juridische termen in het dispositief van het onderzochte besluit te worden weergegeven. Zulk een regeling kan niet in een gewoon uitvoeringsbesluit worden vastgelegd.

Het (ontworpen) artikel 166.

Het ontworpen artikel 166, tweede lid, bepaalt dat "de Koning ... de wijze van en de voorwaarden voor de terugbetaling (bepaalt)". Aangezien het verslag aan de Koning het niet mogelijk maakt vast te stellen dat de "voorwaarden" waarnaar aldus wordt verwezen louter vormvoorschriften zijn, moet die term uit het besluit worden weggelaten om de reden vermeld onder het ontworpen artikel 162, omdat de Koning Zich niet krachtens de voormelde wet van 26 juli 1996 zulk een bevoegdheid kan toeëigenen.

.../...

Voor het overige geeft het ontworpen besluit aanleiding tot geen enkele opmerking betreffende de onderscheiden punten vermeld in artikel 84, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. J. REGNIER, premier auditeur.
La note du Bureau de coor-
dination a été rédigée et
exposée par M. M. BAUWENS, référé-
rendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. REGNIER, eerste au-
diteur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de H. M. BAUWENS,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la ver-
sion française et la version
néerlandaise a été vérifiée 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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.