ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 6 novembre 1996, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant assentiment à la convention additionnelle signée à Bruxelles le 23 juin 1993 modifiant la convention entre le Royaume de Belgique et l'Etat de Malte, tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale, et le protocole, signés à Bruxelles le 28 juin 1974", a donné le 30 juin 1997 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 november 1996 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende instemming met de aanvullende overeenkomst ondertekend te Brussel op 23 juni 1993 tot wijziging van de overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Staat Malta tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting, en het protocol, ondertekend te Brussel op 28 juni 1974", heeft op 30 juni 1997 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

1. Aux termes de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, celui-ci vérifie, notamment, l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet de loi entre dans le champ d'application des articles 5 et 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, qui requièrent que l'avis de l'inspecteur des Finances et l'accord du ministre du Budget soient donnés préalablement à la consultation du Conseil d'Etat.

Selon les informations transmises au Conseil d'Etat le 30 avril et le 17 juin 1997, ces deux formalités ont été accomplies, la seconde en date du 21 mai 1997.

2. L'exposé des motifs gagnerait à être complété afin que soit précisé le contexte juridique européen dans lequel s'insère la convention (1).

---

(1) Voyez, en doctrine, à titre d'exemple, L. HINNEKENS, De toetsing van bilaterale belastingverdragen aan het gemeenschapsrecht, R.W., 1996-1997, 14 septembre 1996, pp. 33-45 ainsi que J. MALHERBE et D. BERLIN, Conventions fiscales bilatérales et droit communautaire, RTD eur. avril- juin 1995, pp. 245-272 et juillet-septembre 1995, pp. 509-537, et les références citées.

Dispositif

Le texte en projet contient également des dispositions de droit matériel, parmi lesquelles certaines relèvent du bicaméralisme intégral. Ainsi, l'article 3, alinéa 2, en projet élabore un recours auprès du pouvoir judiciaire à l'encontre des décisions par les directeurs des contributions. L'article 77, alinéa 1er, 3° de la Constitution, en tant qu'il fait référence à l'article 146 de la Constitution, fait de ces dispositions des règles soumises à la procédure du bicaméralisme intégral. Les autres dispositions entrent, quant à elles, dans le champ du bicaméralisme facultatif ou imparfait.

Cette situation soulève deux questions :

1° les projets d'assentiment, intégralement bicaméraux en vertu de l'article 77, alinéa 1er, 6°, de la Constitution, doivent, selon une disposition particulière de ce même texte (l'article 75), être déposés, en premier lieu, au Sénat. En revanche, pour les dispositions étrangères à l'assentiment, mais relevant du bicaméralisme intégral, le Gouvernement est libre de déposer son projet devant l'assemblée de son choix. Que devient alors cette liberté lorsque le projet porte dans le même temps assentiment à un traité international ?

2° il faut également régler le sort législatif des dispositions relevant du bicaméralisme facultatif, lesquelles doivent être soumises, en premier lieu, à la Chambre des représentants. Sur ce point, le texte en projet ne peut, dès lors, être déposé en premier lieu au Sénat, comme

l'indique cependant l'arrêté de présentation de la loi examinée.

Dans ces conditions, la scission du projet semble inévitable (1). A peine de désarticuler l'ensemble du texte, il convient de rédiger deux textes législatifs distincts, le premier se limitant à la question de l'assentiment, le second visant les règles de droit matériel, en veillant, au sein de ce dernier, à effectuer la ventilation requise par l'article 83 de la Constitution entre les dispositions relevant du bicaméralisme intégral et celles qui y sont étrangères.

---

(1) Le projet met en évidence la difficulté de régler harmonieusement, du point de vue de la procédure parlementaire, l'assentiment à un traité qui serait couplé à des mesures législatives de droit matériel à adopter dans l'ordre interne. Il paraît, en tout cas, étrange que le Sénat doive donner son assentiment a priori sans savoir de façon certaine quelles dispositions légales s'ensuivraient.
Le moment paraît venu de s'interroger, à la lumière des efforts d'interprétation évoqués ci-dessus et des premières expériences de l'application de la réforme de la procédure législative, sur l'utilité, voire la nécessité, de compléter cette procédure par l'adoption d'une loi, prise en vertu de l'article 77, alinéa 2, de la Constitution, qui tendrait à rendre la Chambre des représentants et le Sénat compétents sur un pied d'égalité, en ce qui concerne les projets mixtes.

Onderzoek van het ontwerp

1. Luidens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gaat de Raad van State inzonderheid na of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het wetsontwerp valt binnen de werkingssfeer van de artikelen 5 en 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, die bepalen dat het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de minister van Begroting voorhanden moeten zijn voordat de Raad van State om advies wordt gevraagd.

Volgens de gegevens die op 30 april en 17 juni 1997 aan de Raad van State zijn verschaft, zijn die twee vormvereisten vervuld, waarvan de tweede op 21 mei 1997.

2. De memorie van toelichting zou zodanig moeten worden aangevuld dat de Europese juridische achtergrond waartegen de overeenkomst gezien moet worden, duidelijker blijkt (1).

---

(1) Zie, voor de rechtsleer, bijvoorbeeld L. HINNEKENS, De toetsing van bilaterale belastingverdragen aan het gemeenschapsrecht, R.W., 1996-1997, 14 september 1996, blz. 33-45, alsook J. MALHERBE en D. BERLIN, Conventions fiscales bilatérales et droit communautaire, RTD eur., april-juni 1995, blz. 245-272 en juli-september 1995, blz. 509-537, en de aangehaalde verwijzingen.

Bepalend gedeelte

De ontworpen tekst bevat ook materieelrechtelijke bepalingen, waarvan sommige onder het volledige bicamerisme ressorteren. Zo voorziet het ontworpen artikel 3, tweede lid, in de mogelijkheid om bij de rechterlijke macht beroep in te stellen tegen de beslissingen van de directeurs der belastingen. Artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet, voor zover daarin wordt verwezen naar artikel 146 van de Grondwet, maakt die bepalingen tot regels die onder het volledige bicamerisme vallen. De andere bepalingen behoren tot de werkingssfeer van het facultatieve of onvolledige bicamerisme.

Die situatie stelt twee kwesties aan de orde :

1° de ontwerpen betreffende instemming met verdragen, die krachtens artikel 77, eerste lid, 6°, van de Grondwet volledig bicameraal zijn, moeten volgens een bijzondere bepaling van diezelfde tekst (artikel 75) in eerste instantie bij de Senaat worden ingediend. Voor bepalingen die geen verband houden met instemming, maar die volgens de procedure van het volledige bicamerisme moeten worden behandeld, mag de Regering daarentegen vrij kiezen bij welke assemblee ze het ontwerp indient. Wat geschiedt dan met die vrijheid wanneer het ontwerp terzelfder tijd betrekking heeft op instemming met een internationaal verdrag ?

2° tevens moet worden bepaald welke wetgevende procedure moet worden gevolgd voor bepalingen die tot het onvolledige bicamerisme behoren en die in eerste instantie bij

de Kamer van volksvertegenwoordigers moeten worden ingediend. Wat dat betreft mag de ontworpen tekst dus niet in eerste instantie bij de Senaat worden ingediend, zoals nochtans in het besluit tot indiening van de onderzochte wet wordt vermeld.

In die omstandigheden lijkt de splitsing van het ontwerp onvermijdelijk (1). Om te voorkomen dat de gehele tekst wordt ontwricht, moeten twee onderscheiden wetteksten worden opgesteld, waarbij de eerste alleen de instemming betreft en de tweede de materieelrechtelijke bepalingen bevat. In de tweede tekst moeten, zoals vereist in artikel 83 van de Grondwet, de bepalingen worden uitgesplitst naargelang ze al of niet onder het volledige bicamerisme vallen.

---

(1) Uit het ontwerp blijkt duidelijk dat het moeilijk is om, vanuit het oogpunt van de parlementaire procedure, een harmonieuze regeling te treffen voor de instemming met een verdrag waaraan wetgevende maatregelen van materieel recht worden verbonden die in het interne recht moeten worden genomen. Het lijkt hoe dan ook vreemd dat de Senaat a priori zijn instemming moet betuigen, zonder met zekerheid te weten welke wettelijke bepalingen daaruit voortvloeien. Het lijkt tijd om, in het licht van de bovenvermelde pogingen tot interpretatie en de eerste ervaringen met de toepassing van de hervorming van de wetgevingsprocedure, na te gaan of het nuttig en zelfs noodzakelijk is om die procedure aan te vullen door krachtens artikel 77, tweede lid, van de Grondwet, een wet goed te keuren om de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd te maken voor gemengde ontwerpen.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs de Heren	J.-J. STRYCKMANS,	président, voorzitter,
	Y. KREINS, P. HANSE,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	P. GOTHOT,	assesseur de la section de législation, assessor van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	J. GIELISSEN,	greffier, griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. BAUWENS, auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. BAUWENS, auditeur.

La concordance entre la version 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