

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 28 avril 1997, d'une demande d'avis sur un projet de loi "visant à modifier le Code de la taxe sur la valeur ajoutée", a donné le 6 octobre 1997 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 28 april 1997 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde", heeft op 6 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE

En application de l'article 3bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996 et entré en vigueur le 20 août 1996, l'arrêté royal du 10 novembre 1996 modifiant le Code de la taxe sur la valeur ajoutée - mentionné à l'article 3, 8°, du projet de loi - aurait dû être préalablement soumis à l'avis du Conseil d'Etat, sans pouvoir invoquer l'urgence spéciale, prévue à l'article 3, § 1er, desdites lois coordonnées.

EXAMEN DU PROJET

Article 2

Le texte en projet tend à rétablir l'habilitation donnée au Roi par la loi du 28 décembre 1992, venue à expiration le 31 décembre 1996, en remplaçant ce *dies ad quem* par un renvoi à l'"entrée en vigueur du régime définitif de taxation des échanges entre les Etats membres" de l'Union européenne, dans l'article 105, alinéa 1er, du Code de la T.V.A., l'alinéa 2 étant maintenu, inchangé, qui prévoit la formalité de la confirmation législative des arrêtés royaux.

Le texte actuel, inopérant aujourd'hui, a été adopté par le législateur sans que le Conseil d'Etat ait été consulté (1).

(1) Doc. parl., Chambre des représentants, 684-1, 92-93 (avis du 24 août 1992 du Conseil d'Etat, pp. 124 et sv.); amendements, 684-4, pp. 56-59.

L'attribution des pouvoirs au Roi réservés par l'article 170 de la Constitution n'est admissible que s'il y a urgence, si ces pouvoirs ont un objet déterminé, s'ils font l'objet d'une confirmation par le législateur et s'ils sont limités dans le temps.

L'exposé des motifs reste en défaut de justifier l'urgence de l'attribution des pouvoirs. Il convient que l'exposé des motifs soit complété sur ce point et qu'en tout état de cause un délai soit fixé.

Le texte doit préciser le délai durant lequel le Roi exercera les pouvoirs qui Lui sont délégués.

Article 3

1. S'il est vrai que la procédure de confirmation législative renforce le contrôle par le législateur sur l'exercice des pouvoirs consentis au Roi, c'est pour autant que le contrôle parlementaire soit aussi effectif que possible. Ainsi la Cour d'arbitrage a mis en évidence que ce contrôle parlementaire trouve sa justification du fait que la confirmation législative aboutit à soustraire certains actes du pouvoir exécutif aux contrôles juridictionnels des actes réglementaires (1). Ce contrôle risquerait de devenir illusoire si les membres de la Chambre des

(1) Cour d'arbitrage, arrêts 34/93 (Arr. C.A., 1993, p. 359) et 73/93 (Arr. C.A., 1993, p. 817). Selon les informations transmises au Conseil d'Etat par le fonctionnaire délégué, les mesures en voie de confirmation ne sont pas, à ce jour, contestées par la Commission européenne, ni devant les tribunaux belges.

représentants n'étaient pas en mesure de vérifier, textes en main, la portée des arrêtés royaux soumis à la confirmation.

Dans le domaine fiscal en particulier, compte tenu de l'article 170 de la Constitution, qui garantit sans exception à tout citoyen qu'il ne sera pas soumis à un impôt sans que celui-ci ait été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue (1), on ne saurait perdre de vue que les modalités procédurales de la confirmation législative sont essentielles (en ce sens, voyez les avis L. 25.938/2 et L. 26.876/2/V).

C'est pourquoi, il convient de reproduire en annexe au document parlementaire de dépôt du projet de loi, le texte des arrêtés royaux, accompagné, pour chacun d'eux, du tableau de concordance entre l'arrêté et les directives européennes prises en considération, que le fonctionnaire délégué a transmis au Conseil d'Etat.

De la sorte, le Parlement pourra plus clairement contrôler les choix politiques qui ont conduit à l'adoption des arrêtés soumis à confirmation, et mesurer les limites à l'intérieur desquelles le droit d'amendement consacré à l'article 76 de la Constitution pourrait s'exercer (2). S'il devait l'être, le législateur aurait encore à veiller

(1) Cour d'arbitrage, arrêt 64/95 (Arr. C.A., 1995, pp. 397 et sv.).

(2) L'objet de l'arrêté royal visé sous le 7^o est partiellement repris d'une proposition de loi qui avait été adoptée en Commission des Finances et du Budget de la Chambre des représentants (Doc. parl. 499/3-95/96, rapport du 14 mai 1996).

au respect des articles 10 et 11 de la Constitution, pour le règlement des effets dans le temps des modifications adoptées. C'est pourquoi, une confirmation législative rapide s'impose, comme le prévoit, du reste, l'article 105, alinéa 2, du Code.

2. Le texte néerlandais de la phrase liminaire devrait être rédigée ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Met toepassing van artikel 3bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en in werking getreden op 20 augustus 1996, had het koninklijk besluit van 10 november 1996 tot wijziging van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde - vermeld in artikel 3, 8°, van het wetsontwerp - ter fine van advies moeten worden voorgelegd aan de Raad van State, zonder dat de met bijzondere redenen omklede dringende noodzakelijkheid kon worden aangevoerd waarin artikel 3, § 1, van de genoemde gecoördineerde wetten voorziet.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Artikel 2

De ontworpen tekst strekt ertoe de bij de wet van 28 december 1992 aan de Koning verleende machtiging, die op 31 december 1996 is vervallen, te herstellen, door die dies ad quem te vervangen door een verwijzing naar de "inwerking-treding van de definitieve regeling voor de belastingheffing in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten" van de Europese Unie, in artikel 105, eerste lid, van het B.T.W.-Wetboek, waarbij het tweede lid, dat voorziet in de formaliteit van de bekrachtiging bij wet van de koninklijke besluiten, ongewijzigd wordt gehandhaafd.

.../...

De huidige tekst, die thans onwerkzaam is, is door de wetgever goedgekeurd zonder dat de Raad van State is geraadpleegd (1).

Het opdragen aan de Koning van de bevoegdheden die artikel 170 van de Grondwet uitsluitend in handen legt van de wetgever, is alleen aanvaardbaar indien er sprake is van dringende noodzakelijkheid, indien die bevoegdheden een bepaald doel hebben, door de wetgever worden bekrachtigd en beperkt zijn in de tijd.

In de memorie van toelichting wordt de dringende noodzakelijkheid om die bevoegdheden op te dragen niet gerechtvaardigd. De memorie van toelichting dient op dat punt te worden aangevuld en hoe dan ook dient een termijn te worden vastgesteld.

De tekst moet de termijn vermelden gedurende welke de Koning de hem opgedragen bevoegdheden zal uitoefenen.

Artikel 3

1. De procedure van de bekrachtiging door de wetgever versterkt weliswaar de controle van de wetgever op de uitoefening van de aan de Koning opgedragen bevoegdheden, doch alleen voor zover die parlementaire controle zo efficiënt mogelijk geschiedt. Zo heeft het Arbitragehof erop

(1) Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, 684-1, 92-93 (advies van 24 augustus 1992 van de Raad van State, blz. 124 en v.); amendementen, 684-4, blz. 56-59.

gewezen dat de reden van die parlementaire controle ligt in het feit dat de bekrachtiging door de wetgever ertoe leidt dat sommige handelingen van de uitvoerende macht aan de jurisdictionele controles op de verordenende handelingen worden onttrokken (1). Die controle zou louter denkbeeldig kunnen worden als de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers niet in staat worden gesteld om met de teksten in de hand de strekking van de ter bekrachtiging voorgelegde koninklijke besluiten na te gaan.

Inzonderheid in fiscale zaken mag niet uit het oog worden verloren dat de procedurele regels van de bekrachtiging door de wetgever van wezenlijk belang zijn, gelet op artikel 170 van de Grondwet waarbij aan iedere burger de waarborg wordt geboden dat alleen een democratisch gekozen beraadslagende vergadering hem een belasting kan opleggen (2) (in die zin, zie de adviezen L. 25.938/2 en L. 26.876/2/V).

Daarom dient bij het gedrukte stuk waarmee het wetsontwerp wordt ingediend, de tekst te worden gevoegd van de koninklijke besluiten, samen met voor elk van die besluiten de tabel die voor elke bepaling van het besluit de

-
- (1) Arbitragehof, arresten 34/93 (Belgisch Staatsblad van 29 mei 1993) en 73/93 (Belgisch Staatsblad van 10 november 1993). Luidens de inlichtingen die de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State heeft verstrekt, worden de maatregelen die nog moeten worden bekrachtigd, tot dusver niet betwist door de Europese Commissie en evenmin voor de Belgische rechtbanken.
- (2) Arbitragehof, arrest 64/95 (Belgisch Staatsblad van 30 september 1995).

.../...

overeenkomstige bepalingen van de in aanmerking genomen Europese richtlijnen aangeeft, welke tabel de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State heeft toegezonden.

Zodoende zal het Parlement een duidelijker controle kunnen uitoefenen op de beleidskeuzes die geleid hebben tot de goedkeuring van de ter bekrachtiging voorgelegde besluiten en kunnen bepalen binnen welke grenzen het in artikel 76 van de Grondwet vastgelegde recht op amendering zou kunnen worden uitgeoefend (1). Indien dit recht wordt uitgeoefend, zal de wetgever nog moeten toezien op de inachtneming van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voor de regeling van de gevolgen in de tijd van de goedgekeurde wijzigingen. Daarom ook is een snelle bekrachtiging door de wetgever vereist, waarin artikel 105, tweede lid, van het Wetboek overigens voorziet.

2. In de inleidende zin schrijve men "worden bekrachtigd" in plaats van "zijn bekrachtigd".

(1) Het onderwerp van het onder punt 7^o vermelde koninklijk besluit is gedeeltelijk overgenomen uit een wetsvoorstel dat was goedgekeurd in de Commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer van volksvertegenwoordigers (Gedr. St. 499/3-95/96, verslag van 14 mei 1996).

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,
J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

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 et exposée par
Mme G. JOTTRAND, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. REGNIER, eerste
auditeur afdelingshoofd. De
nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toe- gelicht
door Mevr. G. JOTTRAND, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la ver-
sion 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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS