

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 28 janvier 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant interprétation des articles 1er et 3 du Code des taxes assimilées au timbre", a donné le 3 février 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 28 januari 1998 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende interpretatie van de artikelen 1 en 3 van het Wetboek van de met het zegel gelijkgestelde taksen", heeft op 3 februari 1998 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation est la suivante :

"par le fait que deux associations de crédit qui ont été exclues du réseau du Crédit professionnel en date du 23 décembre 1997 doivent acquitter la taxe prévue aux dispositions interprétées pour le 23 mars de cette année, et qu'il convient dès lors de dissiper toute incertitude possible quant à la portée de ces dispositions pour cette date."

*

*

*

Selon l'intitulé de la loi, et aux termes des phrases introductives des articles 2 et 3 de l'avant-projet de loi, celle-ci revêt un caractère interprétatif. Elle est donc censée déterminer pour le passé comme pour l'avenir le sens obscur, discuté de la loi ancienne. Certes, la loi antérieure sera censée avoir eu, dès l'origine, le sens que va lui conférer la loi interprétative. Mais peut-on soutenir que cette loi n'innove pas, parce qu'elle se borne à clarifier un texte douteux ? Il semble que non, car elle édicte des solutions que la loi interprétée n'imposait pas de façon certaine. Comme le juge, le cas échéant, sera amené à les appliquer même pour le passé, il y a bien rétroactivité de la loi interprétative (il est d'ailleurs déjà arrivé que le législateur qualifie de loi interprétative, la loi par laquelle il ne se borne pas à interpréter mais modifie le texte originel ...).

.../...

Au cas présent, la matière réglée relevant de la fiscalité, pour laquelle le principe de la non-rétroactivité constitue seulement une "recommandation solennelle faite au législateur de l'avenir" (1), puisqu'il est inscrit dans le Code civil, et non dans la Constitution, la véritable question, pour le législateur, est ici de savoir si les éléments de droit et de fait invoqués dans l'exposé des motifs, justifient adéquatement les dispositions de l'avant-projet.

Pour permettre au législateur d'apprécier cette question, il convient que l'exposé des motifs, qui est particulièrement confus, soit clarifié.

Si la réponse donnée à cette question est affirmative, encore faut-il que la sécurité juridique des redevables ne soit pas atteinte de façon exagérée.

Or, si l'impératif de clarté des textes n'est pas satisfait actuellement, à défaut de loi interprétative, il ne peut être raisonnablement exigé des redevables qu'ils anticipent sur la promulgation éventuelle de la loi projetée pour acquitter la taxe volontairement.

C'est pourquoi, les dispositions relatives aux amendes ainsi que celle concernant la déduction d'intérêts de plein droit, ne peuvent être opposées aux intéressés qu'à l'avenir, passé un certain délai après la publication de la loi interprétative au Moniteur belge. A cette fin, une disposition temporaire octroyant ce "délai de grâce" doit être insérée dans l'avant-projet de loi.

(1) Conclusions Ganshof van der Meersch W. J. Cass., 22/10/1970, Pas., 1971, I, 154.

Enfin, pour réduire les risques de contestation, comme le délégué du ministre l'a indiqué au Conseil d'Etat, il convient de compléter encore le texte par une disposition prévoyant que les articles 2 et 3 (dispositions interprétatives) et l'article 4 (disposition temporaire à ajouter) produisent leurs effets à la date de l'entrée en vigueur des dispositions interprétées.

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt als motivering aangevoerd :

"le fait que deux associations de crédit qui ont été exclues du réseau du Crédit professionnel en date du 23 décembre 1997 doivent acquitter la taxe prévue aux dispositions interprétées pour le 23 mars de cette année, et qu'il convient dès lors de dissiper toute incertitude possible quant à la portée de ces dispositions pour cette date.".

*

* *

Uit het opschrift van de wet en uit de bewoordingen van de inleidende zinnen van de artikelen 2 en 3 van het voorontwerp van wet, blijkt dat deze wet van interpretatieve aard is. Ze strekt er dus toe de onduidelijke en omstreden betekenis van de vroegere wet zowel voor het verleden, als voor de toekomst nader te bepalen. De vroegere wet zal natuurlijk worden geacht van bij het begin de betekenis te hebben gehad die krachtens de interpretatieve wet daaraan zal worden gegeven. Kan er echter worden gesteld dat die wet geen nieuwigheden invoert, omdat zij zich ertoe bepaalt een twijfelachtige tekst te verduidelijken ? Blijkbaar niet, daar zij oplossingen aandraagt die de geïnterpreteerde wet niet met stelligheid voorschreef. Aangezien de rechter die

.../...

oplossingen, in voorkomend geval, zelfs voor het verleden zal moeten toepassen, heeft de interpretatieve wet wel degelijk terugwerkende kracht (het is trouwens reeds voorgevallen dat de wetgever de wet, op grond waarvan hij de oorspronkelijke tekst niet louter interpreteert, maar ook wijzigt, als interpretatieve wet omschrijft ...).

In het onderhavige geval, dient de wetgever zich eigenlijk af te vragen of de feitelijke en juridische gegevens die in de memorie van toelichting worden aangevoerd, een gepaste verklaring opleveren voor de bepalingen van het voorontwerp, gelet op het feit dat de behandelde materie van fiscale aard is, waarvoor het beginsel van de niet-terugwerkende kracht enkel als "plechtige aanbeveling ten aanzien van de toekomstige wetgever" (1) geldt, aangezien dat principe wel in het Burgerlijk Wetboek maar niet in de Grondwet neergelegd is.

Om de wetgever in staat te stellen om op de bovenstaande vraag in te gaan, dient de memorie van toelichting, die bijzonder vaag is gesteld, te worden verduidelijkt.

Ook al wordt op die vraag bevestigend geantwoord, dan nog dient erop te worden toegezien dat de rechtszekerheid van de belastingplichtigen niet buitenmatig wordt aangetast.

(1) Zie conclusies Ganshof van der Meersch, W.J., bij Cass. 22 oktober 1970, in Pas. 1971, I, 154.

Welnu, aangezien momenteel niet wordt voldaan aan het voorschrift dat de teksten duidelijk moeten zijn, omdat er geen interpretatieve wet is, kan van de belastingplichtigen redelijkerwijs niet worden geëist dat ze vooruitlopen op de mogelijke afkondiging van het voorontwerp van wet om aldus op vrijwillige basis aan die taks te voldoen.

Dat is de reden waarom de bepalingen die betrekking hebben op de geldboetes en de bepaling betreffende het van rechtswege verschuldigd zijn van interesten pas in de toekomst en wel na verloop van enige tijd vanaf de bekendmaking van de interpretatieve wet in het Belgisch Staatsblad, aan de betrokkenen tegengeworpen kunnen worden. Te dien einde dient een tijdelijke bepaling in het voorontwerp van wet te worden ingevoegd, waarbij dat "uitstel van betaling" wordt toegestaan.

Om, ten slotte, het risico op eventuele geschillen te beperken, zoals de gemachtigde van de minister aan de Raad van State heeft verklaard, behoort de tekst voorts te worden aangevuld met een bepaling waarin wordt gesteld dat de artikelen 2 en 3 (interpretatieve bepalingen) en artikel 4 (nog in te voegen tijdelijke bepaling) uitwerking hebben op de datum van de inwerkingtreding van de geïnterpreteerde bepalingen.

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,

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd 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 toegelicht door Mevr. G. JOTTRAND, adjunct-referendaris.

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,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS