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 26 mars 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant modification du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus conformément à la directive n° 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes", a donné le 3 avril 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 26 maart 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 wijziging van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen overeenkomstig de richtlijn nr 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen", heeft op 3 april 1998 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 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 :

"... door het feit dat het ontwerp voorziet in bepalingen die in principe op 1 januari 1998 in werking zouden moeten treden en die gedeeltelijk uitvoering geven aan dwingende Europese regelgeving uit het verleden,".

*
* *

1. Modalités de consultation du Conseil d'Etat

Dans sa lettre de demande d'avis adressée au Conseil d'Etat, le ministre, après avoir motivé l'urgence par référence à la date d'entrée en vigueur du projet (en principe le 1er janvier 1998), précise encore ce qui suit :

"Tot alle nuttige doeleinden vestig ik uw aandacht erop dat de bepalingen van het ontwerp voorheen deel uitmaakten van het voorontwerp van wet houdende diverse fiscale bepalingen, dat het voorwerp heeft uitgemaakt van het advies van 6 januari 1995 (nl. nr. L. 24.009/2) van de afdeling wetgeving, tweede kamer, van de Raad van State, en dat overeenkomstig de beslissing van de Ministerraad van 17 februari 1995 werd gesplitst.

Het gesplitste voorontwerp dat op de Ministerraad van 28 juli 1995 was goedgekeurd, kon evenwel niet aan het parlement worden voorgelegd, en ingevolge de ontbinding van de Wetgevende Kamers en ingevolge het feit dat bepaalde onoverkomelijke technische problemen de toepassing ervan in de weg stonden.

U zult inzonderheid kunnen vaststellen dat terwijl artikel 18 (lire : article 17) van het vroegere voorontwerp aan de Koning, om redenen die destijds ten volle verantwoord waren, de bevoegdheid verleende om het barema van de verkeersbelasting te wijzigen in functie van een technische vervanging van de tarra van een voertuig door zijn maximaal toegelaten massa, het als bijlage toegevoegde ontwerp than zelf in artikel 5, conform de door de Raad van State eertijds geformuleerde opmerkingen ter zake, het nieuwe barema omvat.

Een overeenstemmingstabel tussen het genoemde voorontwerp van wet houdende diverse fiscale bepalingen en het als bijlage ingesloten wetsontwerp is toegevoegd, samen met het advies van de Inspectie van Financiën, het akkoord van de Minister van Begroting en de notificatie van de beslissing van de Ministerraad.

Tevens bevindt zich in bijlage het akkoord van de Gewesten dat gevraagd werd bij toepassing van artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten.".

Il ressort du dossier transmis au Conseil d'Etat que l'accord du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale a été donné le 18 décembre 1997, celui de la Région wallonne, le 27 janvier 1998, celui de la Région flamande, le 17 mars 1998.

Ces informations appellent deux observations.

a) S'agissant d'un texte approuvé initialement par le Conseil des ministres du 28 juillet 1995, il eût été néanmoins de meilleure procédure que le Gouvernement hâte l'élaboration du projet ab initio, sans attendre la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat pour invoquer alors l'urgence visée à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées; cette méthode de travail compromet

l’application normale de l’article 84, alinéa 1er, desdites lois coordonnées, qui prévoit l’examen des demandes d’avis dans l’ordre de leur introduction (1).

b) Selon les explications complémentaires fournies par les fonctionnaires délégués,

> "... indépendamment des modifications de numérotation et de forme qui ont été apportées suite à l’avis donné le 6 janvier 1995 par le Conseil d’Etat sur le premier avant-projet, l’avant-projet actuel diverge de la version antérieure sur les points suivants : article 1er : référence à l’article 78 de la Constitution; article 4 : abandon d’une règle d’arrondi devenue inutile compte tenu de la structure même du barème de taxe formalisé dans les tableaux insérés par l’article 5 en projet; articles 5 et 6 : refonte complète par, notamment, insertion de tableaux barémiques fondés essentiellement sur une conversion technique telle qu’évoquée par l’article 17 de l’ancien avant-projet (article 5) et indexation des montants minima (article 6).".

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d’Etat n’a pas d’observation à formuler sauf d’une part, à compléter les phrases liminaires en y mentionnant les modifications intervenues, et d’autre part, à préciser dans les tableaux des pages 7 à 12, dans la troisième colonne, qu’il s’agit du montant en francs de la taxe.

---

(1) En ce sens, l’avis L. 27.453/2, du 27 février 1998.

Il en va de même en ce qui concerne l'ajout, par l'article 2, de l'avant-projet, dans l'article 5 du C.T.A.I.R., des termes "Communautés et Régions", conformément à la demande émise dans l'avis du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale; cet ajout confirme simplement l'interprétation large donnée par l'administration au concept d'"Etat", dans cette disposition.

Pour le surplus, il est fait référence à l'avis du 6 janvier 1995 (donné lui aussi dans le délai de trois jours), qu'évoque la lettre de demande d'avis adressée au Conseil d'Etat, avis qui a été publié in extenso dans un document du 1er mars 1995 de la Chambre des représentants (Doc. parl., Chambre, 1726/1-94-95, pp. 19-26) (1).

2. Rétroactivité de l'avant-projet de loi

Dans l'avis du 6 janvier 1995, le Conseil d'Etat avait souligné la nécessité de justifier les différentes dates d'entrée en vigueur des textes.

---

(1) La table de concordance communiquée au Conseil d'Etat devrait être reproduite dans le document parlementaire de dépôt du projet de loi.

L’observation vaut aussi pour l’article 16 de l’avant-projet de loi à l’examen. Au cas présent, les explications suivantes ont été transmises au Conseil d’Etat par les fonctionnaires délégués :

> "L’article 16 du projet de loi prévoit, pour la majorité des mesures envisagées, une entrée en vigueur fixée au 1er janvier 1998. Le projet de loi a été approuvé par le Conseil des Ministres du 7 novembre 1997. L’accord des Gouvernements régionaux, prescrit par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, a été demandé immédiatement après l’approbation par le Conseil des Ministres. A ce moment, la date du 1er janvier 1998 paraissait raisonnablement praticable. Eu égard au fait, d’une part, que l’accord d’une des Régions s’est fait attendre particulièrement longtemps et, d’autre part, que la taxe de circulation est - du moins en ce qui concerne les véhicules utilitaires - perçues par année civile avant le début de chaque année, il paraît inévitable que la date d’entrée en vigueur prévue initialement soit reculée de façon à la mettre en adéquation tant avec la date du vote de la loi qu’avec les contingences techniques inévitables. Cette modification pourrait se faire par la voie d’un amendement du Gouvernement.".

La conclusion s’impose, en effet, en termes de praticabilité et au nom de la sécurité juridique.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering aldus :

> "... door het feit dat het ontwerp voorziet in bepalingen die in principe op 1 januari 1998 in werking zouden moeten treden en die gedeeltelijk uitvoering geven aan dwingende Europese regelgeving uit het verleden,".

*

* *

1. Regeling van de raadpleging van de Raad van State

Na het verzoek om spoedbehandeling te hebben gemotiveerd door te verwijzen naar de datum van inwerkingtreding van het ontwerp (in principe 1 januari 1998), wijst de minister nog op het volgende in de brief waarmee hij de Raad van State om advies verzoekt :

> "Tot alle nuttige doeleinden vestig ik uw aandacht erop dat de bepalingen van het ontwerp voorheen deel uitmaakten van het voorontwerp van wet houdende diverse fiscale bepalingen, dat het voorwerp heeft uitgemaakt van het advies van 6 januari 1995 (nl. nr. L. 24.009/2) van de afdeling wetgeving, tweede kamer, van de Raad van State, en dat overeenkomstig de beslissing van de Ministerraad van 17 februari 1995 werd gesplitst.

Het gesplitste voorontwerp dat op de Ministerraad van 28 juli 1995 was goedgekeurd, kon evenwel niet aan het parlement worden voorgelegd, en ingevolge de ontbinding van de Wetgevende Kamers en ingevolge het feit dat bepaalde onoverkomelijke technische problemen de toepassing ervan in de weg stonden.

U zult inzonderheid kunnen vaststellen dat terwijl artikel 18 (lees : artikel 17) van het vroegere voorontwerp aan de Koning, om redenen die destijds ten volle verantwoord waren, de bevoegdheid verleende om het barema van de verkeersbelasting te wijzigen in functie van een technische vervanging van de tarra van een voertuig door zijn maximaal toegelaten massa, het als bijlage toegevoegde ontwerp than zelf in artikel 5, conform de door de Raad van State eertijds geformuleerde opmerkingen ter zake, het nieuwe barema omvat.

Een overeenstemmingstabel tussen het genoemde voorontwerp van wet houdende diverse fiscale bepalingen en het als bijlage ingesloten wetsontwerp is toegevoegd, samen met het advies van de Inspectie van Financiën, het akkoord van de Minister van Begroting en de notificatie van de beslissing van de Ministerraad.

Tevens bevindt zich in bijlage het akkoord van de Gewesten dat gevraagd werd bij toepassing van artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten.".

Uit het aan de Raad van State overgezonden dossier blijkt dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, de Waalse Regering en de Vlaamse Regering respectievelijk hun akkoord hebben verleend op 18 december 1997, 27 januari 1998 en 17 maart 1998.

In verband met die inlichtingen behoren twee opmerkingen te worden gemaakt.

a) Aangezien het gaat om een oorspronkelijk door de Ministerraad op 28 juli 1995 goedgekeurde tekst, zou het vanuit wetgevingstechnisch oogpunt beter geweest zijn mocht de Regering ab initio spoed hebben gezet achter de uitwerking van het ontwerp, zonder te wachten op de raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State, en dan het spoedeisende karakter aan te voeren genoemd in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten; deze wetgevingstechniek brengt de normale toepassing van artikel 84, eerste lid, van de genoemde gecoördineerde wetten in het gedrang, dat bepaalt dat het onderzoek van de adviesaanvragen plaatsvindt in de volgorde van de inschrijving ervan op de rol (1).

b) De aanvullende uitleg verstrekt door de gemachtigde ambtenaren luidt als volgt :

> "... indépendamment des modifications de numérotation et de forme qui ont été apportées suite à l'avis donné le 6 janvier 1995 par le Conseil d'Etat sur le premier avant-projet, l'avant-projet actuel diverge de la version antérieure sur les points suivants : article 1er : référence à l'article 78 de la Constitution; article 4 : abandon d'une règle d'arrondi devenue inutile compte tenu de la structure même du barème de taxe formalisé dans les tableaux insérés par l'article 5 en projet; articles 5 et 6 : refonte complète par, notamment, insertion de tableaux barémiques fondés essentiellement sur une conversion technique telle qu'évoquée par l'article 17 de l'ancien avant-projet (article 5) et indexation des montants minima (article 6).".

---

(1) In die zin het advies L. 27.453/2, van 27 februari 1998.

Gezien het korte tijdsbestek waarin de Raad van State zich moet uitspreken, maakt hij geen opmerking, behalve enerzijds dat de inleidende zinnen behoren te worden aangevuld met de vermelding van de tot stand gekomen wijzigingen en anderzijds dat in de derde kolom van de tabellen op de bladzijden 7 tot 12 dient te worden aangegeven dat het gaat om het bedrag van de "belasting in frank".

Hetzelfde geldt voor de toevoeging van de woorden "Gemeenschappen en Gewesten" in het bij artikel 2 van het voorontwerp gewijzigde artikel 5 van het W.I.B.G.B., zoals gevraagd in het advies van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering; die toevoeging is gewoon een bevestiging van de ruime interpretatie die het overheidsbestuur in die bepaling aan het begrip "Staat" geeft.

Voor het overige wordt verwezen naar het advies van 6 januari 1995 (dat eveneens verleend is binnen een termijn van drie dagen), waarvan sprake is in de brief met de adviesaanvraag die toegezonden is aan de Raad van State, welk advies in extenso bekendgemaakt is in een gedrukt stuk van 1 maart 1995 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Kamer, 1726/1-94-95, blz. 19-26) (1).

---

(1) De aan de Raad van State medegedeelde overeenstemmingstabel zou moeten worden overgenomen in het gedrukt stuk waarbij het wetsontwerp wordt ingediend.

2. Terugwerking van het voorontwerp van wet

In het advies van 6 januari 1995 had de Raad van State onderstreept dat het noodzakelijk was de verschillende data van inwerkingtreding van de teksten te rechtvaardigen.

Die opmerking geldt eveneens voor artikel 16 van het voorgelegde voorontwerp van wet. In het onderhavige geval hebben de gemachtigde ambtenaren aan de Raad van State de volgende uitleg verschaft :

> "L'article 16 du projet de loi prévoit, pour la majorité des mesures envisagées, une entrée en vigueur fixée au 1er janvier 1998. Le projet de loi a été approuvé par le Conseil des Ministres du 7 novembre 1997. L'accord des Gouvernements régionaux, prescrit par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, a été demandé immédiatement après l'approbation par le Conseil des Ministres. A ce moment, la date du 1er janvier 1998 paraissait raisonnablement praticable. Eu égard au fait, d'une part, que l'accord d'une des Régions s'est fait attendre particulièrement longtemps et, d'autre part, que la taxe de circulation est - du moins en ce qui concerne les véhicules utilitaires - perçues par année civile avant le début de chaque année, il paraît inévitable que la date d'entrée en vigueur prévue initialement soit reculée de façon à la mettre en adéquation tant avec la date du vote de la loi qu'avec les contingences techniques inévitables. Cette modification pourrait se faire par la voie d'un amendement du Gouvernement.".

Deze conclusie dringt zich inderdaad op om redenen van haalbaarheid en van rechtszekerheid.

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, président,
de Heren voorzitter,

Y. KREINS, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

P. GOTHOT, assesseurs de la section de législation,
J.-M. FAVRESSE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON, greffier assumé,
Mevrouw 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.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN, président de chambre.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

B. VIGNERON

De kamer was samengesteld uit

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.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS