ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 10 décembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant le Code de la taxe sur la valeur ajoutée", a donné le 15 décembre 1999 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 10 december 1999 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 Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde", heeft op 15 december 1999 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre et le préambule s'expriment en des termes quasi identiques.

En l'occurrence, cette motivation telle qu'elle est reproduite dans le préambule du projet d'arrêté est la suivante :

"Vu l'urgence motivée par le fait :

- que la directive 1999/59/CE est entrée en vigueur le 26 juin 1999;
- que l'article 2, point 1, alinéa 1er, de cette directive oblige les Etats membres à se conformer à la directive pour le 1er janvier 2000, au plus tard;
- qu'il est, en d'autres termes, impératif que la législation belge soit dûment adaptée à cette date;
- que les dispositions du présent arrêté, dont tel est précisément l'objet, requièrent par conséquent d'entrer en vigueur le 1er janvier 2000;
- que cet arrêté doit dès lors être pris d'urgence;".

*

* *

En vertu dudit article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

Aux termes de l'article 3bis, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat,

> "Les projets d'arrêtés royaux qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur, sont soumis à l'avis motivé de la section de législation.
>
> Cet avis est publié en même temps que le rapport au Roi et l'arrêté royal auquel il se rapporte.
>
> Les arrêtés, l'avis, le rapport au Roi et le texte des projets d'arrêtés soumis à l'avis de la section de législation seront communiqués, avant leur publication au Moniteur belge, aux Présidents de la Chambre des représentants et du Sénat.".

En raison de son objet (1), le projet d'arrêté royal soumis à l'avis de la section de législation du

---

(1) A cet égard, il convient de relever que l'article 2 de l'arrêté en projet remplace l'article 21, § 3, 9°, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée qui a été inséré dans ledit Code par l'arrêté royal du 27 mai 1997 modifiant le Code de la taxe sur la valeur ajoutée en application des articles 2, § 1, et 3, § 1, 2° et 3°, 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, ce dernier ayant été confirmé par la loi du 12 décembre 1997 portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions et 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.

Conseil d'Etat entre dans le champ d'application de l'article 3bis, § 1er, des lois coordonnées précitées, comme le fait apparaître, au demeurant, la lettre de demande d'avis du 10 décembre 1998.

Il en résulte qu'un rapport au Roi doit être rédigé en français et en néerlandais, signé par le ministre, et joint au texte du projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Il tient lieu, en quelque sorte, d'exposé des motifs (1) et constitue une des formalités dont la section de législation est amenée à vérifier l'accomplissement préalable à la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées.

Ce document a été transmis au Conseil d'Etat tardivement et il ressort de l'avis de l'inspecteur des Finances, que celui-ci a déploré n'avoir pas pu en prendre connaissance, au point de ne pouvoir donner un avis favorable sur le projet d'arrêté.

Pour des raisons analogues à celles qui viennent d'être indiquées plus haut, il est vrai que le contrôle administratif et budgétaire ne peut se concevoir efficacement qu'à la condition de connaître la ratio legis des textes.

---

(1) L'interprétation dudit arrêté est en effet indissociable des commentaires formulés dans le rapport au Roi.

Par identité de motif, l'examen utile par le Conseil d'Etat d'un projet, dans le délai de trois jours présuppose lui aussi, en règle, la remise d'un dossier complet dès l'introduction de la demande d'avis.

Par application de l'article 84, alinéa 2, desdites lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et sous réserve de la remarque qui vient d'être formulée, le projet n'appelle pas d'autre observation.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering van het verzoek om spoedbehandeling is in de brief en in de aanhef in nagenoeg dezelfde bewoordingen gesteld.

In het onderhavige geval luidt die motivering, zoals ze in de aanhef van het ontwerpbesluit is gesteld, als volgt :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door het feit;

- dat de Richtlijn 1999/59/EG in werking is getreden op 26 juni 1999;
- dat artikel 2, 1, eerste lid, van die richtlijn de lidstaten ertoe verplicht ten laatste op 1 januari 2000 aan deze richtlijn te voldoen;
- dat het met andere woorden absoluut noodzakelijk is dat de Belgische wetgeving naar behoren op die datum wordt aangepast;
- dat de bepalingen van onderhavig besluit, dat juist dit als voorwerp heeft, bijgevolg vereisen dat op 1 januari 2000 van kracht te gaan;
- dat dit besluit dus dringend moet genomen worden;".

*

* *

Overeenkomstig het genoemde artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot de volgende opmerkingen.

Artikel 3bis, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt :

> "De ontwerpen van koninklijke besluiten die de van kracht zijnde wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen, worden voorgelegd aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving.
>
> Dat advies wordt samen met het verslag aan de Koning en het koninklijk besluit waarop het betrekking heeft, gepubliceerd.
>
> De besluiten, het advies, het verslag aan de Koning en de tekst van de ontwerpen van besluiten die zijn voorgelegd aan de afdeling wetgeving, worden, voor hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, medegedeeld aan de Voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.".

Het ontwerpbesluit dat ter fine van advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd, valt wegens het onderwerp ervan (1) binnen de werkingssfeer van

---

(1) In dit verband behoort erop te worden gewezen dat bij artikel 2 van het ontworpen besluit een nieuwe tekst in de plaats wordt gesteld van artikel 21, § 3, 9°, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, welke bepaling in dat Wetboek is ingevoegd bij het koninklijk besluit van 27 mei 1997 tot wijziging van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, met toepassing van de artikelen 2, § 1, en 3, § 1, 2° en 3°, 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, welk besluit bekrachtigd is bij de wet van 12 december 1997 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, en de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie.

artikel 3bis, § 1, van de voormelde gecoördineerde wetten, zoals overigens blijkt uit de brief met de adviesaanvraag van 10 december 1998.

Daaruit volgt dat een verslag aan de Koning in het Nederlands en het Frans moet worden opgemaakt, dat behoort te worden ondertekend door de minister en gevoegd moet worden bij de tekst van het ontwerpbesluit dat ter fine van advies aan de Raad van State wordt voorgelegd. Het geldt in zekere zin als memorie van toelichting (1) en vormt één van de vormvereisten waarvan de afdeling wetgeving van de Raad van State moet nagaan of ze vervuld zijn voordat de afdeling wetgeving wordt geadieerd, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten.

Dat document is te laat aan de Raad van State bezorgd, terwijl uit het advies van de inspecteur van Financiën blijkt dat deze zozeer betreurd heeft dat hij daarvan geen kennis heeft kunnen nemen dat hij over het ontwerpbesluit geen gunstig advies heeft kunnen geven.

Om soortgelijke redenen als die welke hiervoren zijn aangegeven, moet de ratio legis van teksten bekend zijn wil een efficiënte administratieve en begrotingscontrole kunnen plaatsvinden.

---

(1) Het voormelde besluit kan immers alleen aan de hand van de commentaar vervat in het verslag aan de Koning worden uitgelegd.

Om dezelfde redenen behoort in de regel van bij de adviesaanvraag een volledig dossier te zijn ingediend opdat de Raad van State binnen een termijn van drie dagen aan een ontwerp een dienstig onderzoek kan wijden.

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de voormelde gecoördineerde wetten op de Raad van State, en onder voorbehoud van de zopas gemaakte opmerking, geeft het ontwerp geen aanleiding tot andere opmerkingen.

La chambre était composée de

Messieurs P. HANSE, conseiller d'Etat, président,
de Heren staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

Madame M. PROOST, greffier,
Mevrouw 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 M. P. BROUWERS, référendaire.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

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 de H. P. BROUWERS, referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. HANSE