

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 5 juillet 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant introduction de l'euro dans les arrêtés royaux qui relèvent du Ministère des Finances et en exécution de la loi du 30 octobre 1998 relative à l'euro", a donné le 7 juillet 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 juli 2000 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 invoering van de euro in de koninklijke besluiten die ressorteren onder het Ministerie van Financiën en tot uitvoering van de wet van 30 oktober 1998 betreffende de euro", heeft op 7 juli 2000 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 s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par les considérations suivantes. Contrairement à ce que pourrait laisser supposer la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (en général, le 1er janvier 2002, soit environ dans 18 mois), il est extrêmement urgent que ces textes soient arrêtés et publiés : il est impératif que ces textes paraissent officiellement à bref délai, et la date limite doit être placée au 1er août 2000.

Le délai d'urgence de trois jours devrait permettre la signature de ces arrêtés dans la première moitié du mois de juillet. Le respect strict de ce délai présente l'avantage, en ce qui concerne les arrêtés pris en vertu des lois relatives à l'introduction de l'euro, de permettre au Parlement d'exercer sur les projets le contrôle convenu dans le cadre de l'octroi de la délégation de pouvoirs.

Il faut tenir compte également de ce qu'il est important que ces dispositions soient arrêtées de façon groupée pour assurer un traitement uniforme, qui soit, d'une part, administrativement et budgétairement contrôlable, et qui, d'autre part, permette au Parlement d'en suivre l'élaboration dans de bonnes conditions.

Pour les administrations, le respect de la date du 1er août 2000 laissera un délai de 250 jours ouvrables, délai strictement nécessaire pour achever leurs préparatifs réglementaires (restent à modifier divers arrêtés ministériels, de nombreux formulaires qui devront être ensuite rapidement réimprimés) et informatiques avant les tests ultimes programmés pour juillet 2001. Compte tenu de ce planning fort tendu, tout retard serait préjudiciable au bon déroulement des travaux et à leur coût budgétaire. Il ne peut en aucune manière être envisagé de décaler ces tests sans prendre le risque de perdre tout contrôle sur le bon déroulement de la conversion des administrations.

.../...

La date critique prévue pour l'adoption de ces textes ne peut être retardée : les services informatiques ont exigé, pour réaliser dans de bonnes conditions l'ensemble des adaptations qui leur incombent que toutes les décisions fonctionnelles soient prises avant le 31 décembre 1999. Ces services ont d'ores et déjà démarré la décimalisation autorisée par la loi relative à la décimalisation, et ont donc pu entamer les adaptations fonctionnelles de leurs programmes; mais ils doivent encore disposer à court terme des dispositions relatives aux modifications de lois et de règlements pour adapter les différents montants. Et le timing serré demande que ce type d'adaptation soit basé sur des décisions officielles et définitives.

A titre d'exemple, le Planning de l'Administration des Finances prévoit que les nouveaux montants doivent être à la disposition des services informatiques au plus tard en août prochain pour permettre de réaliser les adaptations voulues pour le 1er juin 2001. Cette phase repose elle-même sur un enchaînement de phases préalables indispensables et notamment sur un diagnostic précis des travaux à entreprendre et des moyens à affecter.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que les dispositions projetées ne visent que les adaptations de lois et d'arrêtés royaux; ceci signifie que doivent y succéder les adaptations d'arrêtés ministériels, qui devraient pouvoir prendre place avant la fin de l'année 2000. A ces adaptations réglementaires succéderont en 2001, comme on l'a mentionné les adaptations de formulaires et de textes informatifs.

Les firmes et leurs intermédiaires professionnels (secrétariats sociaux, comptables, fiduciaires, services fiscaux, etc.) doivent disposer sans délai de données fiables pour adapter eux aussi en connaissance de cause leurs programmes à l'euro. Il est hautement souhaitable que leur basculement se produise de façon importante au 1er janvier 2001, faute de quoi la grande masse des firmes reportera leur propre manoeuvre au 1er janvier 2002, ce qui serait fort défavorable pour la gestion des entreprises et, par ricochet, pour le basculement de tous les secteurs économiques.

.../...

Au fur et à mesure que le délai s'amenuise (125 jours ouvrables au 1er juillet 2000), les entreprises qui ne disposent pas des informations nécessaires risquent de reporter, faute d'une marge de manoeuvre suffisante, leur décision de basculer vers l'euro.

Tout retard dans la signature de ces arrêtés a donc pour les entreprises des conséquences négatives, et un délai supplémentaire dans la publication des arrêtés pourrait compromettre beaucoup de projets."

Selon l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

Le préambule de l'arrêté en projet doit être revu en conséquence.

*

* *

Compte tenu du nombre particulièrement élevé de demandes d'avis qui ont été simultanément introduites dans un délai ne dépassant pas trois jours, le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

En particulier, ni l'exactitude arithmétique des chiffres retenus ni la pertinence des méthodes appliquées n'ont pu être systématiquement contrôlées.

*

* *

.../...

Observations générales

1. Le Gouvernement est conscient que l'ensemble des arrêtés soumis aujourd'hui à l'avis du Conseil d'Etat est incomplet. Il s'en est expliqué dans un communiqué conçu en ces termes :

"Sur proposition du Ministre des Finances, le Conseil des Ministres a adopté une série de projets d'arrêtés royaux relatifs à l'introduction de l'euro dans les lois et les arrêtés royaux.

Il s'agit des projets d'arrêtés royaux dont la publication devrait intervenir vers la fin du mois de juillet et qui concernent les conversions spéciales en euros introduites dans les lois et arrêtés royaux dans lesquels figurent des montants que l'on peut qualifier de plus ou moins stables structurellement. C'est le cas des montants figurant dans le Code des impôts sur le revenu. Ces montants de base changent en fait très peu, même si de temps en temps l'un d'eux est modifié. On peut donc dire dès à présent quels seront les montants en euros qui remplaceront, à partir du 1er janvier 2002, les montants actuels libellés en francs.

Les montants dits "variables" posent en revanche problème. C'est le cas, notamment, des montants des droits d'accises sur les produits pétroliers. Théoriquement, on pourrait dès à présent convertir en euros les droits d'accises en vigueur, et fixer leur entrée en vigueur au 1er janvier 2002. L'expérience nous apprend cependant que ces montants changent régulièrement. Supposons que le montant en euros du droit d'accises qui sera en vigueur au 1er janvier 2002 soit fixé maintenant et que le montant en francs (qui a servi de base pour la conversion en euros) soit modifié à la hausse dans quelque temps. Le montant en euros serait, en quelque sorte "dépassé", par cette hausse. Parallèlement à la modification du montant en francs, on peut publier un nouveau montant en euros, mais c'est une façon de faire très compliquée et difficile à gérer à long terme.

.../...

C'est pourquoi le groupe de travail (1) a opté pour la publication d'un nouveau train d'arrêtés royaux début 2001, comportant la conversion vers l'euro des montants variables. Le Gouvernement sera à même d'assurer une relative stabilité de ces montants depuis le début de 2001 jusqu'à ce que 2002 soit bien entamé. Il faut encore signaler que ce second train d'arrêtés comportera des arrêtés relatifs à des instruments de la législation qui ne contiennent pas de montants variables mais pour lesquels la conversion en euros se montre particulièrement compliquée ou délicate.

Lors de la rédaction des arrêtés royaux, le passage à l'euro a été conçu pour être le plus neutre du point de vue des revenus. La considération a été que les revenus (salaires, pensions, allocations sociales) ne pouvaient être diminués par ce passage à l'euro.

(...).".

Compte tenu de la date à laquelle les pouvoirs spéciaux du Roi expireront, la méthode choisie n'appelle aucune observation.

2. L'article 2, § 1er, du règlement CE n° 1103/97 du Conseil du 17 juin 1997 fixant certaines dispositions relatives à l'introduction de l'euro (2) dispose :

"Toute référence à l'écu, au sens de l'article 109 G du traité et tel que défini par le règlement (CE) n° 3320/94, figurant dans un instrument juridique est remplacée par une référence à l'euro au taux d'un euro pour un écu.".

(1) Ce groupe de travail fait partie de "admi-euro", le comité qui prépare les administrations à l'introduction de l'euro.

(2) J.O.C.E., n° L 162/1 du 19 juin 1997.

En vertu de l'article 2, § 3, du règlement CE n° 1103/97, ledit article s'applique à compter du 1er janvier 1999.

Selon le délégué du ministre, le projet comporte un seul article qui constitue une exception à l'application de l'article 2, § 1er, du règlement CE n° 1103/97 précité. Il s'agit de l'article 3, rubrique 18 du projet.

Cette exception a été justifiée comme suit par le délégué du ministre :

"Nous avons vérifié en pratique pour le Ministère des Finances l'application de l'article 6, 6° de la loi.

Il y a bien des cas où les écus sont remplacés par des euros, mais on me signale uniquement le cas de la modification de l'arrêté royal TVA n° 19, art. 1 (repris page 23 sous le n° 18). Il ne s'agit toutefois pas d'une disposition légale, mais seulement d'un arrêté royal.

L'adaptation n'a pas été faite conformément à l'article 6, 6° (par analogie), mais conformément à l'article 5, 5°; sans cette méthode, le montant (5580 EUR) aurait été ramené à 5.000 EUR, ce qui aurait été gênant pour les firmes bénéficiaires.

Le montant actuel n'est pas, à mon sens, contraire à la directive qui détermine un minimum adaptable sous certaines conditions.

Il est probable que ultérieurement quelques montants en matière de TVA seront peut être concernés."

.../...

Cette justification n'est pas admissible; l'article 5, 5°, est étranger à la conversion des montants en écu. Il y a, dès lors, lieu de revoir à l'article 3 du projet, à la rubrique 18, l'adaptation du montant visé à l'article 1er de l'arrêté royal n° 19 du 29 décembre 1992 relatif au régime de franchise établi par l'article 56, § 2, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur des petites entreprises.

3. L'article 1er du projet modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992, il importe que le présent projet soit accompagné d'un rapport au Roi conformément à ce que prescrit l'article 3bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

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.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief aldus :

"(l'urgence est motivée) ... par les considérations suivantes. Contrairement à ce que pourrait laisser supposer la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions (en général, le 1er janvier 2002, soit environ dans 18 mois), il est extrêmement urgent que ces textes soient arrêtés et publiés : il est impératif que ces textes paraissent officiellement à bref délai, et la date limite doit être placée au 1er août 2000.

Le délai d'urgence de trois jours devrait permettre la signature de ces arrêtés dans la première moitié du mois de juillet. Le respect strict de ce délai présente l'avantage, en ce qui concerne les arrêtés pris en vertu des lois relatives à l'introduction de l'euro, de permettre au Parlement d'exercer sur les projets le contrôle convenu dans le cadre de l'octroi de la délégation de pouvoirs.

Il faut tenir compte également de ce qu'il est important que ces dispositions soient arrêtées de façon groupée pour assurer un traitement uniforme, qui soit, d'une part, administrativement et budgétairement contrôlable, et qui, d'autre part, permette au Parlement d'en suivre l'élaboration dans de bonnes conditions.

Pour les administrations, le respect de la date du 1er août 2000 laissera un délai de 250 jours ouvrables, délai strictement nécessaire pour achever leurs préparatifs réglementaires (restent à modifier divers arrêtés ministériels, de nombreux formulaires qui devront être ensuite rapidement réimprimés) et

.../...

informatiques avant les tests ultimes programmés pour juillet 2001. Compte tenu de ce planning fort tendu, tout retard serait préjudiciable au bon déroulement des travaux et à leur coût budgétaire. Il ne peut en aucune manière être envisagé de décaler ces tests sans prendre le risque de perdre tout contrôle sur le bon déroulement de la conversion des administrations.

La date critique prévue pour l'adoption de ces textes ne peut être retardée : les services informatiques ont exigé, pour réaliser dans de bonnes conditions l'ensemble des adaptations qui leur incombent que toutes les décisions fonctionnelles soient prises avant le 31 décembre 1999. Ces services ont d'ores et déjà démarré la décimalisation autorisée par la loi relative à la décimalisation, et ont donc pu entamer les adaptations fonctionnelles de leurs programmes; mais ils doivent encore disposer à court terme des dispositions relatives aux modifications de lois et de règlements pour adapter les différents montants. Et le timing serré demande que ce type d'adaptation soit basé sur des décisions officielles et définitives.

A titre d'exemple, le Planning de l'Administration des Finances prévoit que les nouveaux montants doivent être à la disposition des services informatiques au plus tard en août prochain pour permettre de réaliser les adaptations voulues pour le 1er juin 2001. Cette phase repose elle-même sur un enchaînement de phases préalables indispensables et notamment sur un diagnostic précis des travaux à entreprendre et des moyens à affecter.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que les dispositions projetées ne visent que les adaptations de lois et d'arrêtés royaux; ceci signifie que doivent y succéder les adaptations d'arrêtés ministériels, qui devraient pouvoir prendre place avant la fin de l'année 2000. A ces adaptations réglementaires succéderont en 2001, comme on l'a mentionné les adaptations de formulaires et de textes informatifs.

Les firmes et leurs intermédiaires professionnels (secrétariats sociaux, comptables, fiduciaires, services fiscaux, etc.) doivent disposer sans délai de

.../...

données fiables pour adapter eux aussi en connaissance de cause leurs programmes à l'euro. Il est hautement souhaitable que leur basculement se produise de façon importante au 1er janvier 2001, faute de quoi la grande masse des firmes reportera leur propre manoeuvre au 1er janvier 2002, ce qui serait fort défavorable pour la gestion des entreprises et, par ricochet, pour le basculement de tous les secteurs économiques.

Au fur et à mesure que le délai s'amenuise (125 jours ouvrables au 1er juillet 2000), les entreprises qui ne disposent pas des informations nécessaires risquent de reporter, faute d'une marge de manoeuvre suffisante, leur décision de basculer vers l'euro.

Tout retard dans la signature de ces arrêtés a donc pour les entreprises des conséquences négatives, et un délai supplémentaire dans la publication des arrêtés pourrait compromettre beaucoup de projets."

Luidens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de motivering van het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag overgenomen worden in de aanhef van de verordening.

De aanhef van het ontworpen besluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

*

*

*

Gezien het bijzonder grote aantal aanvragen om advies binnen drie dagen die tegelijkertijd zijn ingediend, bepaalt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich

.../...

overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling en van de vraag of aan de vormvoorschriften is voldaan.

Zo is meer bepaald niet stelselmatig onderzocht kunnen worden of de opgegeven getallen rekenkundig correct zijn, noch of de gevolgde werkwijzen deugdelijk zijn.

*

*

*

Algemene opmerkingen

1. De Regering is zich ervan bewust dat het pakket besluiten dat vandaag om advies aan de Raad van State is voorgelegd, niet volledig is. Ze heeft daarvoor in een persbericht de volgende uitleg gegeven :

"Op voorstel van de Minister van Financiën keurde de Ministerraad een aantal ontwerpen van Koninklijk Besluit goed m.b.t. de invoering van de euro in de wetgeving.

Het gaat om de ontwerpen van Koninklijk Besluit m.b.t. speciale omzettingen in euro die worden ingevoerd in wetten en Koninklijke Besluiten waarin bedragen voorkomen die structureel min of meer "stabiel" zijn. Het gaat bijvoorbeeld om de bedragen in het Wetboek der Inkomstenbelastingen. Deze basisbedragen veranderen in feite weinig. Men kan dus met een zekere veiligheidsmarge nu reeds bepalen welke bedragen in euro met ingang van 1 januari 2002 de bedragen in frank zullen vervangen.

.../...

De ontwerpen van Koninklijk Besluit m.b.t. de "veranderlijke" bedragen daarentegen stellen problemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de accijnsbedragen op petroleumproducten. Theoretisch zou men de accijnsbedragen die nu gelden in euro kunnen omzetten, met inwerkingtreding van 1 januari 2002. De ervaring wijst echter uit dat deze bedragen regelmatig veranderen. Stel dat het accijnsbedrag in euro dat vanaf 1 januari 2002 moet gelden nu reeds wordt vastgelegd maar het huidig bedrag in frank (waarop de omzetting in euro gebaseerd is) binnenkort wordt verhoogd. Het bedrag in euro wordt dan door die verhoging als het ware "voorbijgestreefd". Natuurlijk kan tegelijk met de wijziging van het bedrag in Belgische frank een nieuw bedrag in euro worden gepubliceerd, maar dit is een heel omslachtige en moeilijk te beheren werkwijze.

De werkgroep (1) heeft er dan ook voor gekozen om begin 2001 een nieuwe reeks ontwerpen van Koninklijk Besluiten te publiceren die de omzettingen naar euro bevatten van veranderlijke bedragen. Dit veronderstelt dat de regering deze bedragen relatief stabiel zal houden vanaf begin 2001 tot een eind (in) 2002. In deze tweede reeks zullen ook ontwerpen van Koninklijk Besluit opgenomen worden m.b.t. de regelgeving die geen veranderlijke bedragen bevat maar waarvan de omzetting in euro nogal moeilijk of delicaat is. Het gaat onder meer om de bedragen van accijnzen, ecotaksen, ... Deze bedragen worden immers vaak gewijzigd.

Bij het opstellen van de ontwerpen van Koninklijk Besluit werd ervan uitgegaan dat de overgang naar de euro zo neutraal mogelijk moet zijn voor de inkomens. De overweging hierbij is dat de inkomens (lonen, pensioenen, sociale vergoedingen,...) er door de loutere overgang naar de euro zeker niet op mogen achteruitgaan."

Vanwege de datum waarop de bijzondere machten van de Koning verstrijken, valt bij de gevolgde werkwijze niets op te merken.

(1) Deze werkgroep behoort tot "admi-euro", het comité dat de overheidsbesturen voorbereidt op de invoering van de euro.

2. Artikel 2, lid 1, van EG-verordening nr. 1103/97 van de Raad van 17 juni 1997 over enkele bepalingen betreffende de invoering van de euro (1), bepaalt het volgende :

"Verwijzingen in rechtsinstrumenten naar de ecu als bedoeld in artikel 109 G van het Verdrag en gedefinieerd in Verordening (EG) nr. 3320/94 worden vervangen door verwijzingen naar de euro, tegen een koers van één euro voor één ecu."

Krachtens artikel 2, lid 3, van EG-verordening nr. 1103/97, is het genoemde artikel van toepassing sedert 1 januari 1999.

Volgens de gemachtigde van de minister bevat het ontwerp één enkel artikel dat een uitzondering vormt op de toepassing van artikel 2, lid 1, van de voormelde EG-verordening nr. 1103/97. Het gaat om artikel 3, rubriek 18, van het ontwerp.

De gemachtigde van de minister heeft die uitzondering als volgt verantwoord :

"Nous avons vérifié en pratique pour le Ministère des Finances l'application de l'article 6, 6° de la loi.

Il y a bien des cas où les écus sont remplacés par des euros, mais on me signale uniquement le cas de la modification de l'arrêté royal TVA n° 19, art. 1 (repris page 23 sous le n° 18). Il ne s'agit toutefois pas d'une disposition légale, mais seulement d'un arrêté royal.

L'adaptation n'a pas été faite conformément à l'article 6, 6° (par analogie), mais conformément à

(1) Publicatieblad, nr. L. 162/1 van 19 juni 1997.

l'article 5, 5°; sans cette méthode, le montant (5580 EUR) aurait été ramené à 5.000 EUR, ce qui aurait été gênant pour les firmes bénéficiaires.

Le montant actuel n'est pas, à mon sens, contraire à la directive qui détermine un minimum adaptable sous certaines conditions.

Il est probable que ultérieurement quelques montants en matière de TVA seront peut être concernés."

Die verantwoording is niet aanvaardbaar; artikel 5, 5°, heeft niets te maken met de omzetting van de bedragen in ecu. In artikel 3, rubriek 18, van het ontwerp dient derhalve de aanpassing te worden herzien van het bedrag dat wordt genoemd in artikel 1 van het koninklijk besluit nr. 19 van 29 december 1992 met betrekking tot de vrijstellingsregeling bepaald door artikel 56, § 2, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde in het voordeel van kleine ondernemingen.

3. Doordat artikel 1 van het ontwerp het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wijzigt, moet bij het onderhavige ontwerp een verslag aan de Koning worden gevoegd overeenkomstig het bepaalde in artikel 3bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été rédigé 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.

Het verslag werd opgesteld door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS