

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 32.069/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 27 juillet 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 20 juin 1989 relatif au Conseil Supérieur des Finances, modifié par l'arrêté royal du 10 août 1998", a donné le 31 juillet 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.069/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 27 juli 2001 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 van "houdende wijziging van het koninklijk besluit van 20 juni 1989 betreffende de Hoge Raad van Financiën, gewijzigd bij koninklijk besluit van 10 augustus 1998", heeft op 31 juli 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 le fait) ...

- dat eind van de jaren negentig een grote achterstand werd vastgesteld in de doorstorting van de federaal geïnde fiscale ontvangsten voor rekening van de gemeenten;
- dat bijzondere maatregelen werden getroffen zodat de laatste betalingen tot aanzuivering van de achterstand in de loop van de maand januari 2001 aan de gemeenten konden worden doorgestort;
- dat de gemeenten er de aandacht op vestigen dat zij geconfronteerd worden met nieuwe financiële uitdagingen die hun financiële toestand kunnen verstoren;
- dat het in die omstandigheden noodzakelijk is dat er geen discussies meer ontstaan over de wijze waarop de federaal geïnde fiscale ontvangsten aan de gemeenten worden doorgestort;
- dat de Federale Overheid daarom onmiddellijk een nieuwe afdeling wenst op te richten bij de Hoge raad van Financiën die jaarlijks advies zal uitbrengen omtrent de overdracht van de fiscale ontvangsten die door de Federale Overheid voor rekening van de Lokale besturen worden geïnd."

*

* *

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.

*

* *

.../...

Formalités préalables

1. Conformément à l'article 28 de la loi du 10 février 1981 de redressement relative aux dispositions fiscales et financières, qui dispose que :

"... par arrêté délibéré en conseil des ministres, le Roi peut modifier la mission et la composition du Conseil supérieur des Finances.",

l'arrêté modificatif en projet a été délibéré en conseil des ministres le 13 juillet 2001.

Or, l'article 14, 1°, a, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire prévoit que :

" ... sont soumis, pour avis préalable, aux Inspecteurs des Finances : 1° les (...) projets d'arrêté royal (...) a) qui sont soumis au conseil des Ministres."

L'avis de l'inspecteur des finances, qui est donc requis, ne figure pas au dossier et n'a pas été demandé, selon les explications fournies au Conseil d'Etat par le délégué du ministre.

2. L'accord du Ministre du Budget doit également être obtenu puisque les réunions que tiendra la nouvelle section du Conseil supérieur des Finances pourraient provoquer des dépenses nouvelles ¹.

3. Il appartient au Ministre de régulariser la procédure avant de soumettre l'arrêté à la signature royale.

⁽¹⁾ Voir les articles 15 et 16 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994, précité.

Compétence de l'auteur de l'acte

Selon l'article 11bis, § 1^{er}, en projet :

"Article 11bis § 1. La section permanente «Contrôle du transfert des recettes fiscales perçues au niveau fédéral» comprend 12 membres :

- trois membres du Conseil nommés en application de l'article 5, 3° dont un présenté par le Gouvernement flamand, un présenté par le Gouvernement de la Communauté française et un présenté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
- trois membres du Conseil nommés en application de l'article 5, 4°, b dont un présenté par le Gouvernement flamand, un présenté par le Gouvernement wallon et un présenté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

(...).".

La présence de membres désignés par les Gouvernements de Communauté et de Région ne se présente pas comme une simple faculté laissée à l'appréciation de chacune des Régions, mais comme une obligation unilatéralement imposée. Or, en vertu de l'article 92ter, alinéa 1^{er} ², de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est par arrêté royal pris, non seulement après délibération en Conseil des ministres, mais aussi "de l'accord des Gouvernements compétents", que peut être réglée "la représentation des Communautés et des Régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle", que le Roi désigne.

Il s'ensuit que la seule voie permettant d'instituer le régime envisagé, sans méconnaître le principe de l'autonomie réciproque des autorités fédérale, régionales, et communautaires, consiste dans la mise en oeuvre de la procédure qu'organise l'article 92ter, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale, qui implique, à la fois, l'intervention du Roi et l'accord des Régions et des communautés.

(2) que l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises rend applicable à la Région de Bruxelles-Capitale .

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 opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

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

"(de dringende noodzakelijkheid wordt als volgt gemotiveerd) ...

- dat eind van de jaren negentig een grote achterstand werd vastgesteld in de doorstorting van de federaal geïnde fiscale ontvangsten voor rekening van de gemeenten;
- dat bijzondere maatregelen werden getroffen zodat de laatste betalingen tot aanzuivering van de achterstand in de loop van de maand januari 2001 aan de gemeenten konden worden doorgestort;
- dat de gemeenten er de aandacht op vestigen dat zij geconfronteerd worden met nieuwe financiële uitdagingen die hun financiële toestand kunnen verstoren;
- dat het in die omstandigheden noodzakelijk is dat er geen discussies meer ontstaan over de wijze waarop de federaal geïnde fiscale ontvangsten aan de gemeenten worden doorgestort;
- dat de Federale Overheid daarom onmiddellijk een nieuwe afdeling wenst op te richten bij de Hoge raad van Financiën die jaarlijks advies zal uitbrengen omtrent de overdracht van de fiscale ontvangsten die door de Federale Overheid voor rekening van de Lokale besturen worden geïnd."

*

* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt 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, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

.../...

Voorafgaande vormvereisten

1. Overeenkomstig artikel 28 van de herstellwet van 10 februari 1981 inzake de fiscale en financiële bepalingen, dat bepaalt dat :

"(...) de Koning (door in Ministerraad overlegd besluit) de opdracht en de samenstelling van de Hoge Raad van Financiën (kan) wijzigen",

is op 13 juli 2001 na overleg in de Ministerraad het ontworpen wijzigingsbesluit vastgesteld.

Artikel 14, 1°, a, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole bepaalt dat :

"Aan de Inspecteurs van Financiën (...) voor voorafgaand advies (worden) voorgelegd : 1° ..., de ontwerpen van koninklijk (...) besluit, ... : a) die aan de Ministerraad worden voorgelegd."

Het advies van de inspecteur van financiën, dat dus vereist is, is niet opgenomen in het dossier en is niet gevraagd, volgens de uitleg die door de gemachtigde van de Minister aan de Raad van State verstrekt is.

2. De akkoordbevinding van de Minister van Begroting is eveneens vereist, aangezien de vergaderingen die de nieuwe afdeling van de Hoge Raad van Financiën zal houden, nieuwe uitgaven zouden kunnen meebrengen ³ .

3. Het staat aan de Minister de procedure te regulariseren alvorens het ontwerp ter ondertekening aan de Koning voor te leggen.

⁽³⁾ Zie de artikelen 15 en 16 van het voormelde koninklijk besluit van 16 november 1994.

Bevoegdheid van de steller van de handeling

Het ontworpen artikel 11bis, § 1, luidt aldus :

"Artikel 11bis, § 1. De permanente afdeling "Controle op de overdracht van de federaal geïnde fiscale ontvangsten" bestaat uit twaalf leden :

- drie leden in de Raad benoemd op grond van artikel 5, 3°, en voorgedragen één door de Vlaamse Regering, één door de Regering van de Franse Gemeenschap en één door de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
- drie leden in de Raad benoemd op grond van artikel 5, 4°, b, en voorgedragen één door de Vlaamse Regering, één door de Waalse Regering en één door de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
- (...).".

De aanwezigheid van leden die door de gemeenschaps- en gewestregeringen aangewezen worden dient zich niet aan als een loutere mogelijkheid waarvan de beoordeling overgelaten wordt aan elk van de Gewesten, maar als een eenzijdig opgelegde verplichting. Krachtens artikel 92ter, eerste lid ⁴, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, kan namelijk bij koninklijk besluit dat niet alleen vastgesteld is na overleg in de Ministerraad, maar dat tevens "genomen (is) na akkoord van de bevoegde Regeringen", "de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten (worden geregeld), naargelang van het geval, in de beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en organismen, onder meer met een adviserende en controlerende taak", die de Koning aanwijst.

Hieruit volgt dat de enige mogelijkheid om de ontworpen regeling in te stellen, zonder het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale overheid, van de gewestelijke overheden, en van de autoriteiten van de Gemeenschappen te schenden, erin bestaat de procedure toe te passen die geregeld wordt bij artikel 92ter, eerste lid, van de bijzondere wet, waarbij zowel het optreden van de Koning als de instemming van de Gewesten en de Gemeenschappen vereist worden.

⁽⁴⁾ dat bij artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen toepasselijk wordt verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

La chambre était composée de

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

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. Y. HOUYET, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE, conseiller d'Etat.

LE GREFFIER - LE GRIFFIER,

B. VIGNERON

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. Y. HOUYET, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE, staatsraad.

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

Y. KREINS