

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.606/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.606/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 juni 2002 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement op de programmawet "Hoofdstuk X : Wijziging aan de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers", heeft op 13 juni 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 11 juin 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement à la loi-programme "Chapitre X : Modification apportée à la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés", a donné le 13 juin 2002 l'avis suivant :

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

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd

"par la volonté de prendre les mesures pour poursuivre le recouvrement de l'aide de l'Etat accordée dans le cadre de l'opération Maribel bis et ter, vu la condamnation de l'Etat belge par la Cour européenne de justice dans son arrêt du 3 juillet 2001 en l'affaire C-378/98".

*
* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt 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".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

1. Het om advies voorgelegde amendement brengt een wijziging aan in de regeling inzake de terugvordering van ten onrechte toegekende staatssteun in de vorm van de zogenaamde Maribel-bijdrageverminderingen.

Krachtens het bestaande artikel 37bis, § 4, zesde en zevende lid, van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers moet de werkgever 40,17 procent van het terug te betalen bedrag storten op de "thesaurierekening", hetzij in één keer voor 31 december 2002, hetzij in drie jaarlijkse schijven, te beginnen in 2002 (en met verwijlntresten vanaf 1 januari 2003). Deze regeling beoogt een compensatie voor het fiscale voordeel dat de betrokken werkgevers zouden genieten door deze terugvordering.

.../...

Deze compensatiemaatregel geldt ook voor bedrijven die in 2000 en 2001 verlieslatend waren, ook al genieten zij dat fiscale voordeel niet. Om die reden wordt de compensatiemaatregel beperkt tot de mate waarin de teruggevorderde bedragen in mindering werden gebracht van positieve resultaten in de vennootschapsbelasting.

De regeling met betrekking tot de afbetaling in drie jaarlijkse schijven wordt vervangen door een meer algemene regeling met verwijlntresten.

2. Aangezien, als gevolg van de ontworpen regeling, "rechtstreeks of onrechtstreeks de ontvangsten kunnen worden beïnvloed", diende die regeling overeenkomstig artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister van Begroting te worden voorgelegd. De inspecteur van financiën diende overeenkomstig artikel 14, 1°, b), van het voormelde koninklijk besluit, een voorafgaand advies over de ontworpen regeling uit te brengen.

Uit geen van de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegde stukken blijkt dat aan deze vormvereisten werd voldaan.

Dit advies wordt dan ook slechts gegeven onder het voorbehoud dat de ontworpen regeling alsnog aan het advies van de inspecteur van financiën en aan de akkoordbevinding van de Minister van Begroting wordt voorgelegd. Eventuele wijzigingen die het amendement ten gevolge van het naleven van die vormvereisten mocht ondergaan, zullen nog aan de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies moeten worden voorgelegd.

3. Krachtens het ontworpen artikel 37bis, § 4, zesde lid, laatste volzin, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, onder meer het bedrag van de administratieve sancties (lees : geldboeten) vastleggen in geval van niet-betaling, binnen de vastgestelde termijn, van de krachtens de ontworpen regeling te betalen som.

Die bevoegdheidsdelegatie aan de Koning gaat te ver in het licht van het beginsel dat de essentiële elementen van een regeling door de wetgever zelf moeten worden aangenomen. Zulks klemmt des te meer gelet op het gegeven dat administratieve geldboeten onder bepaalde omstandigheden een strafrechtelijk karakter in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden kunnen hebben ¹.

De wetgever dient derhalve zelf de bedragen van de bedoelde administratieve geldboeten vast te leggen of op zijn minst de minimum- en maximumbedragen te bepalen waaraan de Koning is gebonden wanneer Hij zijn bevoegdheid uitoefent. In geval die administratieve geldboeten een strafrechtelijk karakter zouden hebben, zal erop een systeem van rechterlijke controle dienen van toepassing te zijn, dat de toets aan de terzake geldende internationaalrechtelijke en grondwettelijke beginselen kan doorstaan.

¹A. ALEN, "Naar een betere rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten na de koerswijziging van het Hof van Cassatie in zijn arresten van 5 februari 1999", R.W., 1999-2000, 630 e.v.; A. DE NAUW, "De rechten van de mens, stuwende kracht van een nieuwe golf van penalisering in het sociaal en fiscaal strafrecht", T. Strafr., 2001, (216), 218 e.v.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 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, l'urgence est motivée

"par la volonté de prendre les mesures pour poursuivre le recouvrement de l'aide de l'Etat accordée dans le cadre de l'opération Maribel bis et ter, vu la condamnation de l'Etat belge par la Cour européenne de justice dans son arrêt du 3 juillet 2001 en l'affaire C-378/98".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

1. L'amendement soumis pour avis apporte une modification à la réglementation relative à la récupération des aides de l'Etat indûment accordées sous la forme de réductions des cotisations dans le cadre des opérations appelées Maribel.

En vertu de l'actuel article 37bis, § 4, alinéas 6 et 7, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, l'employeur doit verser 40, 17 pour cent du montant à rembourser au "compte de trésorerie", soit en une seule fois avant le 31 décembre 2002, soit en trois tranches annuelles, débutant en 2002 (et avec des intérêts de retard à partir du 1^{er} janvier 2003). Cette réglementation vise à compenser l'avantage fiscal dont les employeurs concernés bénéficieraient grâce à cette récupération.

.../...

Cette mesure de compensation s'applique également aux entreprises qui étaient déficitaires en 2000 et en 2001, même si elles ne bénéficient pas de cet avantage fiscal. Elle est dès lors limitée à la mesure dans laquelle les montants récupérés ont été déduits de résultats positifs soumis à l'impôt des sociétés.

La disposition relative au remboursement en trois tranches annuelles est remplacée par une disposition plus générale prévoyant des intérêts de retard.

2. Etant donné que la réglementation en projet est "directement ou indirectement de nature à influencer les recettes", elle devait, conformément à l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, être soumise à l'accord préalable du Ministre du Budget. Conformément à l'article 14, 1°, b), de l'arrêté royal susvisé, l'inspecteur des finances devait remettre un avis préalable sur la réglementation en projet.

Aucune des pièces transmises au Conseil d'Etat, section de législation, n'indique qu'il a été satisfait à ces formalités.

Le présent avis n'est dès lors donné que sous la réserve que la réglementation en projet soit encore soumise à l'avis de l'inspecteur des finances et à l'accord du Ministre du Budget. Les éventuelles modifications que devrait subir l'amendement en vue de respecter ces formalités devront encore être soumises au Conseil d'Etat, section de législation.

3. En vertu de l'article 37bis, § 4, alinéa 6, dernière phrase, en projet, le Roi peut notamment fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant des sanctions (lire : des amendes) administratives en cas de non-paiement, dans le délai fixé, de la somme due en vertu de la réglementation en projet.

Cette délégation de compétence au Roi est excessive à la lumière du principe qui veut que les éléments essentiels d'une réglementation soient adoptés par le législateur lui-même. Cette observation s'impose d'autant plus que les amendes administratives peuvent avoir dans certaines circonstances un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ¹.

Le législateur devra dès lors fixer lui-même les montants des amendes administratives visées ou, à tout le moins, arrêter les montants minimums et maximums auxquels le Roi est lié dans l'exercice de Son pouvoir. Si ces amendes administratives devaient revêtir un caractère pénal, il faudra qu'un système juridictionnel, conciliable avec les principes de droit international et de droit constitutionnel en vigueur en la matière, y soit d'application.

1

ALEN, A., "Naar een betere rechtsbescherming inzake administratieve geldboeten na de koerswijziging van het Hof van Cassatie in zijn arresten van 5 februari 1999", R.W., 1999-2000, 630 ss.; A. DE NAUW, "De rechten van de mens, stuwende kracht van een nieuwe golf van penalisering in het sociaal en fiscaal strafrecht", T. Strafr., 2001, (216), 218 ss.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME