

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.052/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 13 mars 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des amendements du Gouvernement au projet de "loi-programme" (Titre V : Finances), a donné le 17 mars 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.052/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 maart 2003 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over amendementen van de Regering bij het ontwerp van "programmawet" (Titel V : Financiën), heeft op 17 maart 2003 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 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 le fait que) ... les amendements qui vous sont soumis doivent impérativement être déposés devant les Chambres le mardi 18 mars 2003 ...".

*

* *

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.

*

* *

Compte tenu du très bref délai qui lui est imparti et du nombre d'affaires qui lui sont soumises en urgence, le Conseil d'Etat se limite aux observations qui suivent.

1. Les questions de constitutionnalité (égalité devant l'impôt) et de conformité au droit européen que soulevaient les mesures envisagées dans l'avant-projet devenu la loi, non encore publiée, du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écoréductions, ont été inventoriées par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 mars 2002 (Chambre des représentants, DOC. 50 1912/001, pp. 44-50). Il y est fait référence.

.../...

2. Dans son avis 34.544/2, donné le 12 décembre 2002, sur les amendements n^{os} 30, 31 et 32 au projet de loi, précité, le Conseil d'Etat a eu à connaître d'un article - qui n'a pas été adopté - prévoyant que :

"... la présente loi entre en vigueur le 1^{er} mars 2003, à l'exception de l'article 35, qui entre en vigueur le jour de la publication de la loi au Moniteur belge."

A cet égard, le Conseil d'Etat a observé qu'il appartenait au législateur d'apprécier si des nécessités pratiques justifiaient de déroger aux règles habituelles d'entrée en vigueur des lois et avait relevé que la date du 1^{er} mars 2003, choisie dans l'amendement, donnerait aux auteurs du projet le temps d'examiner la suite à réserver à la communication de la Commission du 4 décembre 2002 relative au projet de loi, qu'il s'agisse d'en adapter la teneur, ou de rencontrer les réserves émises dans la communication, ou de fournir à la Commission les informations qu'elle demandait. L'importance des objections ne saurait être sous-estimée, continue l'avis, puisqu'elles ont trait à la non-conformité du texte au droit européen. De la sorte, s'il devait apparaître que la teneur du projet de loi devait être modifiée, la loi pourrait être corrigée avant son entrée en vigueur, ce qui est préférable du point de vue de la sécurité juridique et plus conforme aux exigences du droit européen, conclut l'avis.

L'article 114sexties de la loi-programme, en projet, dans sa version soumise au Conseil d'Etat, tend à différer l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 2002, en dérogeant au délai normal d'entrée en vigueur des textes législatifs (à savoir dix jours après leur publication au Moniteur belge). A l'exception des articles 369bis et 371, §§ 2 à 5, qui devraient entrer en vigueur le 1^{er} avril 2003, l'entrée en vigueur de la loi serait postposée à une date qui serait inscrite dans la loi mais qui ne figure pas dans le texte communiqué au Conseil d'Etat.

Pour que cette mesure de sauvegarde de la sécurité juridique soit efficace, le choix de la date devrait être tel qu'il permette d'éviter que d'éventuels correctifs ultérieurs de la loi, ne doivent être assortis d'un effet rétroactif. Ce choix doit aussi tenir compte des impératifs du droit européen.

3. Le texte à l'examen tend, selon les justifications qui en sont données, à répondre pour partie aux objections émises par la Commission européenne. Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat ne peut examiner de façon approfondie la question de savoir si le texte en projet est de nature à répondre aux impératifs du droit communautaire. Il s'interroge cependant si, compte tenu des critiques formulées par la Commission, il est notamment admissible de mettre en vigueur dès à présent les dispositions relatives à l'obligation d'enregistrement, aux conditions qui lui sont attachées et à la mise en place de l'organisme de contrôle indépendant.

En ce qui concerne les objections auxquelles le texte en projet ne répond pas, il résulte des informations communiquées au Conseil d'Etat que le Conseil des ministres a adopté une lettre à l'attention de la Commission tendant à ce qu'une discussion positive s'engage d'urgence avec celle-ci.

Il appartient aux auteurs du projet et au législateur de vérifier dès à présent si ces échanges de vues sont de nature à conduire à de nouvelles modifications de la loi (selon le délégué du ministre, c'est peu probable mais ne saurait être exclu de façon absolue).

En effet, l'impératif de prévisibilité de la loi rend souhaitable un remaniement unique de la loi du 30 décembre 2002 ⁽¹⁾.

C'est aussi de cette façon qu'une compréhension globale des mesures projetées et des équilibres qu'elles tendent à réaliser, sera possible, sans laquelle il est malaisé de vérifier la conformité de la loi, dans son ensemble, aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

⁽¹⁾ Du résultat de cet examen devrait apparaître l'opportunité d'inscrire dans une loi-programme, les mesures à l'examen.

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 met de adviesaanvraag aldus :

"(l'urgence est motivée par le fait que) ... les amendements qui vous sont soumis doivent impérativement être déposés devant les Chambres le mardi 18 mars 2003 ...".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bepaalt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich 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.

*
* *

Gezien het zeer korte tijdsbestek waarover de Raad van State beschikt en het aantal spoedeisende zaken waaromtrent hij geadieerd is, beperkt de Raad zich tot de volgende opmerkingen.

1. De vraagstukken betreffende de grondwettigheid (gelijkheid voor de belasting) en de overeenstemming met het Europees recht die rezen naar aanleiding van de maatregelen die in het vooruitzicht waren gesteld in het voorontwerp dat de wet van 30 december 2002 houdende diverse fiscale bepalingen op het stuk van milieutaksen en ecobonussen is geworden, die nog niet is bekendgemaakt, zijn door de Raad van State op een rij gezet in zijn advies van 6 maart 2002 (Kamer van volksvertegenwoordigers, stuk 50 1912/001, blz. 44-50). Daarnaar wordt verwezen.

.../...

2. In advies 34.544/2 van 12 december 2002 over de amendementen nummers 30, 31 en 32 op het voormelde ontwerp van wet heeft de Raad van State moeten oordelen over een als volgt luidend artikel, dat niet is aangenomen :

"... deze wet treedt in werking op 1 maart 2003, met uitzondering van artikel 35 dat in werking treedt op de datum van publicatie van de wet (in het Belgisch Staatsblad).".

In dat verband heeft de Raad van State opgemerkt dat het aan de wetgever is om te oordelen of praktische noodzaak verantwoordt dat van de gebruikelijke regels betreffende de inwerkingtreding van wetten wordt afgeweken en dat de datum van 1 maart 2003, die in het amendement is gekozen, de stellers van het ontwerp de tijd zou geven om te onderzoeken welk gevolg er moet worden gegeven aan de mededeling van de Commissie d.d. 4 december 2002 over het wetsontwerp, ongeacht of de strekking ervan moet worden gewijzigd, of moet worden tegemoet gekomen aan de bedenkingen die in de mededeling worden gemaakt, dan wel of aan de Commissie de inlichtingen moeten worden bezorgd waarom ze verzoekt. Voorts wordt in het advies opgemerkt dat de belangrijkheid van de bezwaren niet mag worden onderschat, aangezien ze betrekking hebben op het feit dat de tekst niet verenigbaar is met het Europees recht. Het besluit van het advies is dat, als daarbij mocht blijken dat de strekking van het wetsontwerp moet worden gewijzigd, de wet zou kunnen worden verbeterd voordat zij in werking treedt, wat verkieslijk is uit het oogpunt van de rechtszekerheid en beter aansluit bij de vereisten van het Europees recht.

Het ontworpen artikel 114sexties van de programmawet, in de versie die aan de Raad van State is voorgelegd, heeft tot doel de inwerkingtreding van de wet van 30 december 2002 uit te stellen, in afwijking van de normale termijn voor de inwerkingtreding van wetten (namelijk tien dagen na bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad). Met uitzondering van de artikelen 369bis en 371, §§ 2 tot 5, die in werking zouden moeten treden op 1 april 2003, zou de inwerkingtreding van de wet worden uitgesteld tot een datum die in de wet zou worden vastgelegd, maar die niet in de aan de Raad van State voorgelegde tekst wordt vermeld.

Die maatregel ter vrijwaring van de rechtszekerheid kan slechts efficiënt zijn, als de datum zo wordt gekozen dat ermee wordt voorkomen dat eventuele latere wijzigingen van de wet terugwerkende kracht moeten krijgen. Bij die keuze moet ook rekening worden gehouden met de voorschriften van het Europees recht.

3. De onderzochte tekst strekt ertoe, volgens de verantwoording die ervan gegeven is, gedeeltelijk tegemoet te komen aan de bezwaren die door de Europese Commissie gemaakt zijn. Binnen het korte tijdsbestek dat hem is toegemeten, kan de Raad van State niet grondig onderzoeken of de ontworpen tekst van die aard is dat wordt voldaan aan de vereisten van het gemeenschapsrecht. Hij vraagt zich evenwel af, gelet op de bezwaren die de Commissie geuit heeft, of het meer bepaald aanvaardbaar is nu reeds de bepalingen betreffende de registratieplicht, onder de voorwaarden die eraan verbonden worden, en het instellen van een onafhankelijk controleorgaan in werking te laten treden.

Wat betreft de bezwaren waaraan in de ontworpen tekst niet wordt tegemoetgekomen, blijkt uit de informatie die aan de Raad van State verschaft is dat de Ministerraad een brief ter attentie van de Commissie heeft aangenomen die ertoe strekt met haar dringend een positieve discussie te laten aanvangen.

De stellers van het ontwerp en de wetgever dienen nu reeds te onderzoeken of deze gedachtewisselingen van die aard zijn dat ze leiden tot nieuwe wetswijzigingen (volgens de gemachtigde van de Minister is dit weinig waarschijnlijk, maar kan dit niet absoluut worden uitgesloten).

Ter wille van de voorspelbaarheid van de wet is het immers wenselijk de wet van 30 december 2002 in één keer te herwerken ⁽¹⁾.

Op die wijze ook zal een alomvattend begrip van de geplande maatregelen en van de evenwichten die ze beogen tot stand te brengen, mogelijk zijn, zonder hetwelk moeilijk kan worden nagegaan of de wet in haar geheel zich verdraagt is met de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet.

⁽¹⁾ Uit de uitslag van dit onderzoek zou moeten blijken of het opportuun is de onderzochte maatregelen in een programmawet op te nemen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Messieurs
de Heren J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF,

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

Madame
Mevrouw A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier assumé,
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 par M. P. BROUWERS,
référéndaire.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.
De nota van het Coördinatiebureau werd opge-
steld door de H. P. BROUWERS, referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS