

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.287/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 8 avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant la date d'entrée en vigueur des articles 115 à 127 de la loi-programme du 2 août 2002", a donné le 10 avril 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.287/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 april 2003 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 vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de artikelen 115 tot 127 van de programmawet van 2 augustus 2002", heeft op 10 april 2003 het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

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) ... door het feit dat :

- dit besluit als voorwerp heeft de inwerkingtreding van de artikelen 115 tot 127 van programmawet van 2 augustus 2002 te regelen;
- de artikelen 115 tot 127 van de programmawet van 2 augustus 2002 België in staat stellen een zeescheepvaart onder Belgische vlag te ontwikkelen hetgeen een gunstige invloed heeft op de werkgelegenheid en het investeringsklimaat, op de controle over de kwaliteit, tewerkstelling en de arbeidsvoorwaarden aan boord van de schepen en het imago van België, en op de maritieme opleidingen en de publieke en private dienstverlening;
- de artikelen 115 tot 124 reeds uitwerking hebben vanaf 1 januari 2003;
- aan de belastingplichtigen die hun verzoek tot vaststelling van de winst uit zeescheepvaart aan de hand van tonnage uiterlijk indienen op 30 juni 2003, mogelijkheid wordt geboden voor de eerste maal de belastbare winst aldus vast te stellen voor het belastbaar tijdperk dat aanvangt op 1 januari 2003;
- het noodzakelijk is, teneinde iedere vorm van juridische onzekerheid te vermijden, dat de bepalingen van de artikelen 115 tot 127 van de programmawet van 2 augustus 2002 zo snel mogelijk in werking treden."

*
* *

.../...

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.

Fondement juridique

En vertu de l'article 207 de la loi-programme du 2 août 2002, le Roi a le pouvoir de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la date de l'entrée en vigueur des articles 115 à 127 (notamment) de ladite loi.

Toutefois, selon les termes du préambule de l'arrêté royal en projet, qui fixe la date d'entrée en vigueur desdits articles, la Commission européenne a "attiré l'attention de la Belgique sur l'effet suspensif de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE pour les mesures faisant l'objet de la procédure formelle d'investigation" prévue à l'article 10 du Règlement du Conseil (CE) n° 659/99 du 22 mars 1999.

Selon la lettre de demande d'avis adressée au Conseil d'Etat, sont en cause devant la Commission les articles 119, §§ 1^{er} et 2, 120, § 1^{er}, 121 et 124 à 127 de la loi-programme.

Partant, le Roi ne saurait décider de faire entrer en vigueur l'ensemble de ces dispositions, sans contrarier cet effet suspensif.

La raison en est que l'effet direct reconnu à certaines dispositions du droit européen ne dispense pas les autorités compétentes des Etats membres de l'obligation de s'abstenir d'adopter des mesures qui violeraient le droit communautaire, au motif que leurs effets seraient "arrêtés" en raison de la primauté du droit européen, selon les termes de l'arrêt de la Cour de Cassation du 27 mai 1971 (arrêt Le Ski). Au contraire, l'effet suspensif attaché à la procédure formelle d'examen officiellement lancée par la Commission à l'encontre de certaines dispositions de la loi, prive temporairement le Roi

.../...

du pouvoir que Lui donne l'article 207 de la loi, en tant que cet article vise des dispositions dont la conformité au droit européen est controversée.

Au demeurant, la loi du 2 août 2002 n'a pas habilité le Roi à prendre des mesures fiscales provisoires de l'importance de celle qui est envisagée, à savoir la modification d'un tarif d'imposition ¹, "dans l'attente", selon les termes du rapport au Roi, "des conclusions de la procédure formelle d'investigation et d'une éventuelle confirmation par une loi" du tarif provisoire qu'aurait arrêté le Roi.

Envisager, comme le fait le rapport au Roi, la nécessité d'initiatives législatives de mise en conformité des textes est réaliste; en revanche, prévoir de leur conférer, le cas échéant, un effet rétroactif, comme le fait le même rapport, ne se concilie pas avec le souci de sécurité juridique invoqué à l'appui de l'urgence de la consultation du Conseil d'Etat.

Il en résulte que seules les mesures incontestées de la loi-programme peuvent être mises en vigueur dès à présent, dans l'attente de l'issue de la procédure formelle d'examen lancée par la Commission et d'éventuelles corrections législatives à adopter au cours de la prochaine législature.

⁽¹⁾ Suppression de la dernière tranche visée à l'article 119, § 1^{er}, de la loi-programme du 2 août 2002 et assujettissement des navires au-dessus de 40.000 tonnes net à la tranche précédente.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

Volgens 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 de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"de hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat :

- dit besluit als voorwerp heeft de inwerkingtreding van de artikelen 115 tot 127 van programmawet van 2 augustus 2002 te regelen;
- de artikelen 115 tot 127 van de programmawet van 2 augustus 2002 België in staat stellen een zeescheepvaart onder Belgische vlag te ontwikkelen hetgeen een gunstige invloed heeft op de werkgelegenheid en het investeringsklimaat, op de controle over de kwaliteit, tewerkstelling en de arbeidsvoorwaarden aan boord van de schepen en het imago van België, en op de maritieme opleidingen en de publieke en private dienstverlening;
- de artikelen 115 tot 124 reeds uitwerking hebben vanaf 1 januari 2003;
- aan de belastingplichtigen die hun verzoek tot vaststelling van de winst uit zeescheepvaart aan de hand van tonnage uiterlijk indienen op 30 juni 2003, mogelijkheid wordt geboden voor de eerste maal de belastbare winst aldus vast te stellen voor het belastbaar tijdperk dat aanvangt op 1 januari 2003;
- het noodzakelijk is, teneinde iedere vorm van juridische onzekerheid te vermijden, dat de bepalingen van de artikelen 115 tot 127 van de programmawet van 2 augustus 2002 zo snel mogelijk in werking treden."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt de afdeling Wetgeving van de Raad van State 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.

*
* *

Gelet op de zeer korte termijn die de Raad van State is toegemeten en op het grote aantal zaken dat hem met verzoek om spoedbehandeling is voorgelegd, beperkt hij zich tot het maken van de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

Krachtens artikel 207 van de programmawet van 2 augustus 2002 is de Koning bevoegd om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de datum van inwerkingtreding van (onder meer) de artikelen 115 tot 127 van die wet vast te stellen.

Volgens het bepaalde in de aanhef van het ontworpen koninklijk besluit, dat de datum van inwerkingtreding van die artikelen vaststelt, heeft de Europese Commissie België evenwel "gewezen op de schorsende werking van artikel 88, lid drie, van het EG-Verdrag ten aanzien van de maatregelen waartegen de formele onderzoeksprocedure is gericht" waarin artikel 10 van Verordening van de Raad (EG) nr. 659/99 van 22 maart 1999 voorziet.

Volgens de brief met de adviesaanvraag die aan de Raad van State is gericht, heeft de Commissie besloten de formele onderzoeksprocedure in te leiden in verband met de artikelen 119, §§ 1 en 2, 120, § 1, 121 en 124 tot 127 van de programmawet.

Bijgevolg kan de Koning niet beslissen die bepalingen in hun geheel in werking te laten treden zonder dat die schorsende werking in het gedrang komt.

.../...

De reden daarvoor is dat de directe werking die sommige bepalingen van het Europees recht hebben, de bevoegde instanties van de lidstaten niet ontslaat van de verplichting om geen maatregelen aan te nemen die in strijd zijn met het communautaire recht op de grond dat de werking van die maatregelen zou worden stopgezet vanwege het feit dat het Europees recht primeert, naar luid van arrest-Le Ski van 27 mei 1971 van het Hof van Cassatie. De schorsende werking verbonden aan de formele onderzoeksprocedure die de Commissie officieel ingeleid heeft tegen een aantal bepalingen van de wet, maakt integendeel dat de Koning tijdelijk de bevoegdheid wordt ontnomen die Hij aan artikel 207 van de wet ontleent, in zoverre dat artikel betrekking heeft op bepalingen waarvan de overeenstemming met het Europees recht ter discussie staat.

Voorts heeft de wet van 2 augustus 2002 de Koning niet gemachtigd om dermate belangrijke voorlopige fiscale maatregelen te nemen, te weten de wijziging van een belastingtarief ¹, "in afwachting van de uitslag inzake de formele onderzoeksprocedure en eventuele bekrachtiging bij wet", volgens de bewoordingen van het verslag aan de Koning.

Het is realistisch om, zoals in het verslag aan de Koning gesteld wordt, de noodzaak in het vooruitzicht te stellen om de teksten bij wet in overeenstemming te brengen; bepalen dat eventueel terugwerking wordt verleend, zoals in datzelfde verslag te lezen staat, is echter niet bestaanbaar met het streven naar rechtszekerheid, dat wordt aangevoerd tot staving van het verzoek om spoedbehandeling door de Raad van State.

Daaruit volgt dat alleen de niet-betwiste maatregelen van de programmawet thans in werking mogen treden, in afwachting van de uitslag van de formele onderzoeksprocedure die de Commissie heeft ingeleid en van eventuele aanpassingen die in de loop van de volgende zittingsperiode bij wet moeten worden aangebracht.

⁽¹⁾ Afschaffing van de laatste schijf bepaald in artikel 119, § 1, van de programmawet van 2 augustus 2002 en toepasselijkverklaring van de vorige schijf op de schepen boven 40.000 nettoton.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Mesdames
Mevrouwen

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

B. VIGNERON,

greffier,
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, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld 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,

B. VIGNERON

Y. KREINS