

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.336/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 11 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 128 et 129 de la loi-programme du 2 août 2002", a donné le 16 avril 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 35.336/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 11 april 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 128 en 129 van de programmawet van 2 augustus 2002", heeft op 16 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 :

"Vu l'urgence motivée par le fait que :

- le présent projet d'arrêté a pour objet de régler l'entrée en vigueur des articles 128 et 129 de la loi-programme du 2 août 2002;
- les articles 128 et 129 de la loi-programme du 2 août 2002 visent à encourager la production d'oeuvres audiovisuelles belges agréées;
- les articles 128 et 129 entrent en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 2004;
- il importe donc, pour éviter toute forme d'incertitude quant à la mise en oeuvre du régime d'aide à la production d'oeuvres audiovisuelles à partir de l'exercice d'imposition 2004 et pour permettre l'application effective de ce régime impliquant l'accomplissement d'actes préparatoires dès la période imposable en cours se rattachant à l'exercice d'imposition 2004, que les dispositions fixant l'entrée en vigueur des articles 128 et 129 de la loi-programme du 2 août 2002, soient portées à la connaissance des contribuables aussi rapidement que possible."

*

* *

.../...

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.

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 128 et 129 (notamment) de ladite loi.

Toutefois, selon les termes du rapport au Roi, annexé à l'arrêté royal en projet, qui fixe la date d'entrée en vigueur des articles précités, les services de la Commission européenne considèrent que l'article 194ter, § 4, alinéa 1^{er}, 3°, CIR 92, doit être remplacé par une autre disposition pour que la condition d'incessibilité des droits qui y est contenue, ne constitue pas une entrave à l'exportation, entrave qui serait contraire à la libre circulation des capitaux, des biens et des services.

Le dossier communiqué au Conseil d'Etat ne fait pas apparaître que la décision finale de la Commission a été prise.

Par ailleurs, c'est aux Chambres législatives qu'il appartiendra de modifier l'article 194ter, précité, sur le point de droit contesté par la Commission et d'apprécier, le cas échéant, si cette disposition doit être maintenue à la lumière des modifications proposées par la Commission.

.../...

A ce double titre, l'adoption d'un arrêté royal déterminant la date d'entrée en vigueur des articles 128 et 129 de la loi-programme du 2 août 2002 est, pour l'instant, prématurée; il convient d'attendre la décision finale de la Commission et les conséquences que le législateur en tirera quant au sort du régime d'incitation fiscale à l'investissement dans la production d'oeuvres audiovisuelles. Le Gouvernement ne saurait, en effet, anticiper sur les choix que fera le législateur dans ce domaine qui relève de ses prérogatives constitutionnelles en matière fiscale et budgétaire ¹.

Au demeurant, la loi-programme du 2 août 2002 n'a pas habilité le Roi à corriger provisoirement des mesures fiscales contraires au Traité de Rome.

⁽¹⁾ 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).

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 :

"Vu l'urgence motivée par le fait que :

- le présent projet d'arrêté a pour objet de régler l'entrée en vigueur des articles 128 et 129 de la loi-programme du 2 août 2002;
- les articles 128 et 129 de la loi-programme du 2 août 2002 visent à encourager la production d'oeuvres audiovisuelles belges agréées;
- les articles 128 et 129 entrent en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 2004;
- il importe donc, pour éviter toute forme d'incertitude quant à la mise en oeuvre du régime d'aide à la production d'oeuvres audiovisuelles à partir de l'exercice d'imposition 2004 et pour permettre l'application effective de ce régime impliquant l'accomplissement d'actes préparatoires dès la période imposable en cours se rattachant à l'exercice d'imposition 2004, que les dispositions fixant l'entrée en vigueur des articles 128 et 129 de la loi-programme du 2 août 2002, soient portées à la connaissance des contribuables aussi rapidement que possible."

*

* *

.../...

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.

*
* *

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.

Krachtens artikel 207 van de programmawet van 2 augustus 2002 heeft de Koning de bevoegdheid om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de datum van de inwerkingtreding te bepalen van de artikelen 128 en 129 (onder andere) van de voornoemde wet.

Volgens de bewoordingen van het verslag aan de Koning dat gevoegd is bij het ontworpen koninklijk besluit, waarin de datum van inwerkingtreding van de voornoemde artikelen bepaald wordt, zijn de diensten van de Europese Commissie evenwel van oordeel dat artikel 194ter, § 4, eerste lid, 3°, WIB 92 vervangen moet worden door een andere bepaling zodat de voorwaarde van niet-overdraagbaarheid van de rechten die daarin vervat is geen hinderpaal vormt voor de uitvoer, welke hinderpaal in strijd zou zijn met het vrij verkeer van kapitalen, van goederen en van diensten.

Uit het dossier dat aan de Raad van State is overgelegd, blijkt niet dat de Commissie een eindbeslissing genomen heeft.

Het komt overigens de wetgevende kamers toe het voornoemde artikel 194ter te wijzigen wat betreft het door de Commissie bestreden rechtspunt en in voorkomend geval te oordelen of die bepaling behouden moet worden in het licht van de wijzigingen die door de Commissie worden voorgesteld.

.../...

Om die dubbele reden is de goedkeuring van een koninklijk besluit dat de datum van inwerkingtreding bepaalt van de artikelen 128 en 129 van de programmawet van 2 augustus 2002 vooralsnog voorbarig; er behoort gewacht te worden op de eindbeslissing van de Commissie en op de gevolgen die er door de wetgever uit zullen worden getrokken wat betreft de fiscale aanmoedigingsregeling met betrekking tot de investering op het vlak van de productie van audiovisuele werken. De Regering kan immers niet vooruitlopen op de keuzes die de wetgever in dat domein zal maken, welk domein valt binnen zijn grondwettelijke prerogatieven die verband houden met de belasting- en begrotingsmaterie ¹.

Voorts heeft de programmawet van 2 augustus 2002 de Koning niet gemachtigd om fiscale maatregelen die strijdig zijn met het Verdrag van Rome voorlopig te verbeteren.

⁽¹⁾ De directe werking die sommige bepalingen van het Europees recht hebben, ontslaat de bevoegde instanties van de lidstaten niet 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, volgens de bewoordingen van het arrest van het Hof van Cassatie van 27 mei 1971 (arrest Le Ski).

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. VANDERNOOT,
de Heren J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été rédigé par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été présentée 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

M.-L. WILLOT-THOMAS