

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.728/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 18 juillet 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "contenant des règles complémentaires relatives à la dation d'oeuvres d'art comme mode de paiement des droits de succession, fixant les règles précises relatives au paiement et à la restitution des frais d'évaluation visés à l'article 83-3 du Code des droits de succession et à l'article 111, alinéa 5, du Code des impôts sur les revenus 1992 et fixant la date d'entrée en vigueur de chacun des articles de la loi du 21 juin 2001 visant à modifier les conséquences sur l'impôt sur les revenus des donations à l'État et les modalités des dations d'oeuvres d'art en paiement de droits de succession", a donné le 24 juillet 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et modifié par la loi du 2 avril 2003, 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 qu'il doit être pourvu rapidement au remplacement de certains membres et suppléants de la commission chargée notamment de l'estimation des oeuvres d'art pour l'application de certaines lois fiscales, nommés par l'arrêté ministériel du 22 janvier 1999 portant nomination des membres de la commission chargée notamment de l'estimation des oeuvres d'art pour l'application de certaines lois fiscales; que le nouvel arrêté de nomination doit être pris en exécution de l'article 104, alinéa 1^{er}, 5°, b, du Code des impôts sur les revenus 1992 et de l'article 83-3 du Code des droits de succession; que la loi du 21 juin 2001 visant à modifier les conséquences sur l'impôt sur les revenus des donations à l'État et les modalités des dations d'oeuvres d'art en paiement de droits de succession, a modifié les articles précités et a inséré un article 83-4 au Code des droits de succession; que suivant ce dernier article le Ministre des Finances nomme les membres de la commission spéciale et détermine aussi le mode d'organisation et de fonctionnement de la commission spéciale; que vu les modifications qui ont été apportées par la loi du 21 juin 2001, il n'est plus adéquat de nommer les membres et suppléants selon l'ancienne législation; que pour procéder à la nomination selon la nouvelle législation, la présente législation doit entrer en vigueur immédiatement; que, pour que la nouvelle commission spéciale puisse fonctionner, les règles complémentaires relatives à la dation en paiement, les règles précises relatives à l'avance et la restitution des frais d'évaluation et les nouvelles obligations et formalités à accomplir par les donataires pour que les libéralités puissent être admises en déduction, doivent être fixées en même temps, ...".

L'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, précité des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que la communication de l'avis de la section de législation ne peut être demandée dans un délai de cinq jours qu'"en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande". L'alinéa 2 de cette disposition prévoit en outre que "la motivation figurant dans la demande (doit être) reproduite dans le préambule de l'arrêté".

Cette exigence de motivation formelle, qui constitue une formalité substantielle, a été imposée par le législateur afin de prévenir d'éventuels recours abusifs à la procédure d'urgence et, le cas échéant, de permettre en l'espèce un contrôle par la section d'administration du Conseil d'Etat ⁽¹⁾.

Dans l'exercice de son contrôle préventif de la légalité des projets de règlement qui lui sont soumis, il appartient également à la section de législation de veiller au respect des règles énoncées par les dispositions précitées. Si cette section devait constater que le recours à la procédure d'urgence n'est pas motivé dans la demande d'avis ou ne l'est pas de manière régulière, elle constaterait un vice auquel l'autorité requérante ne peut plus remédier, compte tenu de l'obligation de reproduire dans le préambule du règlement en projet la motivation figurant dans la demande d'avis.

Il s'ensuit que la motivation correcte de l'urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d'avis. En l'espèce, en se bornant à affirmer qu'il doit être pourvu rapidement au remplacement de certains membres et suppléants de la commission spéciale chargée notamment de l'estimation des oeuvres d'arts pour l'application de certaines lois fiscales, la motivation citée ne comporte pas suffisamment d'éléments concrets et pertinents susceptibles de faire admettre le fait que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il doit nécessairement être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Il ressort donc de ce qui précède que la demande d'avis n'est pas recevable.

La section de législation se demande cependant s'il appartient au Roi de faire entrer en vigueur et de compléter en matière de droits de succession et de droits de mutation par décès, un système qui, tel qu'il est organisé permet d'attribuer à l'État fédéral un bien donné en paiement d'un impôt successoral revenant aux régions, en vertu de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions particulièrement en ses articles 1^{er}, § 2, 2^o, 3, alinéa 1^{er}, 4^o, 4, § 1^{er}, et 5, § 2, 4^o ⁽²⁾.

(1) Exposé des motifs accompagnant le projet qui a abouti à la loi du 4 août 1996, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-6, p. 24.

(2) La loi du 21 juin 2001 visant à modifier les conséquences sur l'impôt sur les revenus des donations à l'État et les modalités des donations d'oeuvre d'art en paiement de droits de succession, issue d'une proposition de loi, n'a pas été soumise à la section de législation du Conseil d'Etat.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	J. KIRKPATRICK,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

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.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.728/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 18 juli 2003 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende aanvullende regels betreffende de inbetalinggeving van kunstwerken ter voldoening van de successierechten, tot vaststelling van de nadere regels betreffende de betaling en de teruggave van de schattingskosten bedoeld in artikel 83-3 van het Wetboek der successierechten en in artikel 111, vijfde lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 en tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van elk van de artikelen van de wet van 21 juni 2001 tot wijziging van de gevolgen voor de inkomstenbelastingen van schenkingen aan de Staat en tot wijziging van de regeling voor de afgifte van kunstwerken ter betaling van successierechten", heeft op 24 juli 2002 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In de brief met de adviesaanvraag wordt het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd :

"(l'urgence est motivée) ... par le fait qu'il doit être pourvu rapidement au remplacement de certains membres et suppléants de la commission chargée notamment de l'estimation des oeuvres d'art pour l'application de certaines lois fiscales, nommés par l'arrêté ministériel du 22 janvier 1999 portant nomination des membres de la commission chargée notamment de l'estimation des oeuvres d'art pour l'application de certaines lois fiscales; que le nouvel arrêté de nomination doit être pris en exécution de l'article 104, alinéa 1^{er}, 5°, b, du Code des impôts sur les revenus 1992 et de l'article 83-3 du Code des droits de succession; que la loi du 21 juin 2001 visant à modifier les conséquences sur l'impôt sur les revenus des donations à l'État et les modalités des donations d'oeuvres d'art en paiement de droits de succession, a modifié les articles précités et a inséré un article 83-4 au Code des droits de succession; que suivant ce dernier article le Ministre des Finances nomme les membres de la commission spéciale et détermine aussi le mode d'organisation et de fonctionnement de la commission spéciale; que vu les modifications qui ont été apportées par la loi du 21 juin 2001, il n'est plus adéquat de nommer les membres et suppléants selon l'ancienne législation; que pour procéder à la nomination selon la nouvelle législation, la présente législation doit entrer en vigueur immédiatement; que, pour que la nouvelle commission spéciale puisse fonctionner, les règles complémentaires relatives à la dation en paiement, les règles précises relatives à l'avance et la restitution des frais d'évaluation et les nouvelles obligations et formalités à accomplir par les donataires pour que les libéralités puissent être admises en déduction, doivent être fixées en même temps, ...".

Het voornoemde artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat mededeling van het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van vijf dagen slechts kan worden gevraagd "in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed". In het tweede lid van die bepaling wordt bovendien gesteld dat "de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit (moet worden) overgenomen".

Dit vereiste van formele motivering, dat een substantieel vormvereiste uitmaakt, is door de wetgever opgelegd om mogelijke misbruiken van de spoedprocedure te voorkomen en om in voorkomend geval terzake controle door de afdeling administratie van de Raad van State mogelijk te maken ⁽¹⁾.

In de uitoefening van haar preventieve controle op de wettigheid van de haar voorgelegde ontwerpen van verordening, dient ook de afdeling wetgeving toe te zien op de naleving van de voorschriften van de voornoemde bepalingen. Als die afdeling zou vaststellen dat het beroep op de spoedprocedure in de adviesaanvraag niet of niet regelmatig gemotiveerd is, zou zij een gebrek vaststellen dat de adviesaanvragende overheid onmogelijk nog kan verhelpen, gelet op de verplichting om in de aanhef van de ontworpen verordening over te nemen wat daaromtrent in de adviesaanvraag voorkomt.

Hieruit volgt dat behoorlijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag. Doordat in casu, de gegeven motivering beperkt blijft tot de verklaring dat dringend voorzien moet worden in de vervanging van sommige leden en plaatsvervangers van de bijzondere commissie die onder meer belast is met de schatting van kunstwerken voor de toepassing van sommige fiscale wetten, bevat deze niet voldoende concrete en relevante elementen op grond waarvan aangenomen zou kunnen worden dat de ontworpen bepalingen zodanig dringend zijn dat het noodzakelijk is om een beroep te doen op de procedure waarin voorzien wordt door artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Uit wat voorafgaat blijkt dus dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

⁽¹⁾ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996, Gedr. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-1, blz. 14-15; verslag namens de Senaatscommissie, Gedr. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-6, blz. 24.

De afdeling wetgeving vraagt zich evenwel af of de Koning gerechtigd is om met betrekking tot successierechten en rechten van overgang bij overlijden een systeem in werking te doen treden en aan te vullen dat, zoals het thans is geregeld, de mogelijkheid schept om aan de federale Staat een goed toe te kennen dat als betaling dienst doet van een successierecht dat aan de Gewesten toekomt, overeenkomstig de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, meer in het bijzonder overeenkomstig de artikelen 1, § 2, 2°, 3, eerste lid, 4°, 4, § 1, en 5, § 2, 4° ⁽²⁾.

⁽²⁾ De wet van 21 juni 2001 tot wijziging van de gevolgen voor de inkomstenbelastingen van schenkingen aan de Staat en tot wijziging van de regeling voor de aangifte van kunstwerken ter betaling van successierechten, welke wet is voortgesproten uit een wetsvoorstel, is niet voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	J. KIRKPATRICK,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	toegevoegd griffier.

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.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS