

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.657/2

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 23 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités pratiques nécessaires à l'application de certaines dispositions de la loi du 20 juillet 1979 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certains cotisations, droits, taxes et autres mesures", a donné le 1^{er} mars 2004 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 remplacé 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 la nécessité, au regard de la mise en demeure adressée par la Commission européenne, de transposer la directive sans délai, ...".

La nécessité de demander l'avis du Conseil d'État dans un délai de cinq jours résulte, selon la lettre de demande d'avis, tant de l'obligation qu'avait la Belgique, d'adopter les mesures nécessaires pour se conformer à la directive du 9 décembre 2002 de la Commission, au plus tard le 30 avril 2003, que de la procédure d'infraction engagée par la Commission européenne le 15 mai 2003 en raison de ce retard.

S'agissant d'un arrêté royal, la section de législation du Conseil d'État attire l'attention de l'auteur du projet sur ce que la pertinence de l'urgence ainsi alléguée pourrait faire l'objet de contestations tant devant la section d'administration du Conseil d'État que, par voie d'exception et en application de l'article 159 de la Constitution, devant les cours et tribunaux. Dans ce cas, il incombera à l'auteur du projet de pouvoir dûment établir, d'une part, que les éléments de fait avancés pour justifier cette urgence ont été régulièrement qualifiés et appréciés et, d'autre part, que l'urgence invoquée n'a pas, ultérieurement à l'avis de la section de législation, été démentie par la procédure d'élaboration et de publication subséquente ⁽¹⁾.

*

* *

⁽¹⁾ Voir, à ce sujet : C.E., n° 123.691 du 30 septembre 2003; C.E., n° 111.441 du 11 octobre 2002.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

1. Aux termes de son intitulé, l'arrêté en projet fixe "les modalités pratiques nécessaires à l'application de certaines dispositions de la loi du 20 juillet 1979 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certains cotisations, droits, taxes et autres mesures".

Selon l'article 1^{er} de l'arrêté, celui-ci

"(...) transpose en droit interne les dispositions de la directive 2002/94/CE de la Commission du 9 décembre 2002 fixant les modalités pratiques nécessaires à l'application de certaines dispositions de la directive 76/308/CE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certains cotisations, droits, taxes et autres mesures".

Or, la loi du 20 juillet 1979, précitée, ne donne au Roi aucune habilitation Lui permettant de transposer en droit interne, les directives européennes en rapport avec ladite loi (ce qui est sans doute préférable pour la sécurité juridique, en raison des matières réglées par la loi).

En principe, cette transposition sous forme d'arrêté est admissible en tant qu'elle relève du pouvoir d'exécution des lois que le Roi tient de l'article 108 de la Constitution.

.../...

En l'espèce et comme en conviennent tant le délégué du ministre que le fonctionnaire délégué, certaines dispositions en projet outrepassent toutefois les limites de l'article 108 de la Constitution et tendent au contraire non pas à exécuter les dispositions de la loi du 20 juillet 1979, précitée ⁽²⁾, mais à compléter celle-ci. Dans le bref délai qui lui a été imparti pour procéder à l'examen du projet d'arrêté, le Conseil d'État considère qu'il en va notamment ainsi :

- des articles 5 et 17 du projet, en ce qu'ils fixent un délai de rigueur dans lequel l'autorité belge requérante peut adresser une demande complémentaire à l'autorité étrangère requise;
- de l'article 13, § 1^{er}, alinéa 4, en projet, selon lequel l'autorité belge requise ne pourrait en aucun cas mettre en cause la validité de l'acte ou de la décision dont la notification est demandée;
- des articles 24, alinéa 2, et 31, § 2, en projet, en application desquels aucune suite n'est donnée aux demandes relatives à une ou des créances d'un montant inférieur à 1500 euros;
- de l'article 29, § 1^{er}, alinéa 2, et § 2, alinéa 2, en projet, dans la mesure où il fixe - voire se bornerait à reproduire, par simple voie réglementaire, des dispositions relatives au secret professionnel;
- de l'article 30 en projet, dans la mesure où il tend à régler l'emploi des langues en matière administrative ou judiciaire. Il n'appartient en effet pas au Roi d'instaurer un régime relatif à l'emploi des langues même si ce n'est que pour confirmer des dispositions qui figurent dans les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative ou judiciaire.

Le Roi n'a pas un tel pouvoir, les rapports entre la loi et l'arrêté royal n'étant pas les mêmes qu'entre une directive du Conseil et une directive de la Commission.

⁽²⁾ Comme le précise le Rapport au Roi.

En conséquence, certaines dispositions doivent être distraites de l'arrêté royal en projet et être introduites sous la forme d'un projet de loi modifiant la loi du 20 juillet 1979, précitée.

2. Selon le tableau de correspondance figurant dans le Rapport au Roi, l'article 17, § 3, de la directive 2002/94/CE, précitée, n'est pas transposé, du fait que "le droit belge n'autorise pas, d'une manière générale, la mise en oeuvre de mesures d'exécution pour le recouvrement de créances contestées". Une telle justification peut être admise pour ce qui concerne l'alinéa 2 de cette disposition ("Dans la mesure du possible (...)").

Par contre, elle n'est pas de nature à justifier l'absence de transposition en droit belge de l'alinéa 1^{er} de cette même disposition qui établit cette fois une obligation précise à charge des États membres.

3. Le Conseil d'État croit utile d'attirer, dès à présent, l'attention des auteurs du projet sur les difficultés que pourraient susciter les dispositions contenues dans les articles 28, 29 et 33 de l'arrêté en projet, parce qu'elles abandonnent à des fonctionnaires désignés par le Roi, le soin de parfaire la transposition de la directive.

4. Les annexes à l'arrêté en projet doivent être présentées comme des textes autonomes et non comme de simples reproductions du Journal officiel des Communautés européennes.

Les annexes doivent être numérotées en chiffres romains, porter la mention "Annexe ... à l'arrêté du ... fixant les ... ", être assorties de la mention "Vu pour être annexée à Notre arrêté du ... fixant les ..." et revêtir, chacune, les mêmes signatures que l'arrêté lui-même.

Il y a également lieu de viser dans les annexes les différents articles de la loi du 20 juillet 1979, précitée, qui constituent la transposition en droit belge des articles de la directive 76/308/CEE déjà mentionnés dans ces annexes.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation,
	B. GLANSDORFF,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.657/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 februari 2004 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de praktische maatregelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van sommige bepalingen van de wet van 20 juli 1979 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit bepaalde bijdragen, rechten, belastingen en andere maatregelen", heeft op 1 maart 2004 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 vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 :

"(l'urgence est motivée) ... par la nécessité, au regard de la mise en demeure adressée par la Commission européenne, de transposer la directive sans délai, ...".

De noodzaak om het advies van de Raad van State te vragen binnen een termijn van vijf dagen, is volgens de brief met de adviesaanvraag zowel het gevolg van de verplichting die België had de nodige maatregelen te treffen om tegen uiterlijk 30 april 2003 te voldoen aan de richtlijn van de Commissie van 9 december 2002, als van de niet-nakomingsprocedure, die op 15 mei 2003 door de Europese Commissie is ingesteld wegens die verlating.

Daar het gaat om een koninklijk besluit, vestigt de afdeling wetgeving van de Raad van State de aandacht van de steller van het ontwerp op het feit dat de relevantie van de aldus aangevoerde spoedeisendheid aangevochten zou kunnen worden, zowel bij de afdeling administratie van de Raad van State, als, bij wijze van uitzondering en met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, bij de hoven en rechtbanken. In dat geval zal de steller van het ontwerp naar behoren moeten kunnen bewijzen, enerzijds dat de feitelijke gegevens die naar voren zijn geschoven om dat spoedeisende karakter te rechtvaardigen, op regelmatige wijze gekwalificeerd en beoordeeld zijn en anderzijds dat de aangevoerde spoedeisendheid niet, na het advies van de afdeling wetgeving, gelogenstraft is door de daaropvolgende procedure van uitwerking en bekendmaking ⁽¹⁾.

*

* *

⁽¹⁾ Zie in dat verband : RvS, nr. 123.691 van 30 september 2003; RvS, nr. 111.441 van 11 oktober 2002.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het ontworpen besluit beoogt volgens het opschrift ervan, de vaststelling "van de praktische maatregelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van sommige bepalingen van de wet van 20 juli 1979 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit bepaalde bijdragen, rechten, belastingen en andere maatregelen".

Volgens artikel 1 van het besluit zet het besluit

"Naar intern recht de Richtlijn 2002/94/EG van de Commissie van 9 december 2002 tot vaststelling van de praktische maatregelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van sommige bepalingen van Richtlijn 76/308/EEG van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit bepaalde bijdragen, rechten en belastingen alsmede andere maatregelen, om."

Welnu, de voornoemde wet van 20 juli 1979 verleent de Koning geen enkele machtiging op grond waarvan Hij Europese richtlijnen die verband houden met die wet in intern recht mag omzetten (hetgeen ongetwijfeld beter is voor de rechtszekerheid, gelet op de aangelegenheden die bij wet geregeld worden).

In principe is deze omzetting in de vorm van een besluit toegestaan in zoverre ze voortvloeit uit de bevoegdheid voor de uitvoering van wetten, waarover de Koning beschikt krachtens artikel 108 van de Grondwet.

In casu en zoals zowel de gemachtigde van de minister als de gemachtigde ambtenaar toegeven, reiken sommige ontworpen bepalingen verder dan de grenzen van artikel 108 van de Grondwet en strekken ze niet tot uitvoering van de bepalingen van de

.../...

voormelde wet van 20 juli 1979 ⁽²⁾, maar wel tot aanvulling van die wet. Binnen de korte termijn die aan de Raad van State toegemeten is voor het onderzoek van het ontwerpbesluit, heeft hij gemeend te kunnen constateren dat zulks inzonderheid geldt voor :

- de artikelen 5 en 17 van het ontwerp, voorzover daarbij een dwingende termijn wordt vastgesteld waarbinnen de Belgische verzoekende autoriteit aan de buitenlandse aangezochte autoriteit een bijkomend verzoek kan richten;
- het ontworpen artikel 13, § 1, vierde lid, naar luid waarvan de Belgische aangezochte autoriteit in geen geval de geldigheid kan betwisten van de akte of de beslissing waarvan de notificatie wordt gevraagd;
- de ontworpen artikelen 24, tweede lid, en 31, § 2, met toepassing waarvan geen enkel gevolg wordt gegeven aan verzoeken betreffende een of meer schuldvorderingen voor een bedrag van minder dan 1500 euro;
- het ontworpen artikel 29, § 1, tweede lid, en § 2, tweede lid, voorzover daarbij bepalingen betreffende het beroepsgeheim worden vastgesteld of zelfs in een gewoon besluit louter worden overgenomen;
- het ontworpen artikel 30, voorzover het strekt tot regeling van het gebruik van de talen in bestuurszaken of in gerechtszaken. Het staat immers niet aan de Koning om een regeling in te voeren betreffende het gebruik van de talen, zelfs niet als het alleen de bedoeling is bepalingen van de gecoördineerde wetten betreffende het gebruik van de talen in bestuurszaken of in gerechtszaken te bevestigen.

De Koning bezit geen dergelijke bevoegdheid, aangezien de verhoudingen tussen de wet en het koninklijk besluit niet dezelfde zijn als de verhoudingen tussen een richtlijn van de Raad en een richtlijn van de Commissie.

⁽²⁾ Zoals in het Verslag aan de Koning wordt aangegeven.

Bijgevolg dienen sommige bepalingen uit het ontworpen koninklijk besluit te worden gelicht en dienen ze te worden ingediend in de vorm van een wetsontwerp tot wijziging van de voormelde wet van 20 juli 1979.

2. Volgens de overeenstemmingstabel die deel uitmaakt van het Verslag aan de Koning, is artikel 17, lid 3, van de voormelde richtlijn 2002/94/EG niet omgezet, doordat "het Belgisch recht, normaliter, op een algemene manier, het aanwenden, van uitvoeringsmaatregelen voor de invordering van betwiste schuldvorderingen niet (toelaat)". Deze verantwoording kan worden aanvaard wat de tweede alinea van deze bepaling betreft ("De verzoekende autoriteit wordt (...) zoveel mogelijk (...)").

Die verantwoording is evenwel geen voldoende reden voor het niet omzetten in Belgisch recht van de eerste alinea van deze bepaling, bij welke alinea aan de lidstaten een precieze verplichting wordt opgelegd.

3. De Raad van State acht het nuttig om de stellers van het ontwerp nu reeds opmerkzaam te maken op de moeilijkheden die zouden kunnen ontstaan door de bepalingen die vervat zijn in de artikelen 28, 29 en 33 van het ontworpen besluit, omdat daarbij aan ambtenaren die door de Koning worden aangewezen de zorg wordt overgelaten om de omzetting van de richtlijn af te ronden.

4. De bijlagen bij het ontworpen besluit moeten voorgesteld worden als afzonderlijke teksten en niet als gewone kopieën van het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

De bijlagen moeten worden genummerd met Romeinse cijfers, de vermelding "Bijlage ... bij het besluit van ... tot vaststelling van de ..." bevatten, alsook de vermelding "Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van ... tot vaststelling van de ..." en elke bijlage moet door dezelfde personen ondertekend worden als het besluit zelf.

Voorts dient in de bijlagen te worden verwezen naar de onderscheiden artikelen van de voormelde wet van 20 juli 1979 die de omzetting in Belgisch recht vormen van de artikelen van richtlijn 76/308/EEG die reeds in die bijlagen worden vermeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	J. JAUMOTTE, M. BAGUET,	staatsraden,
de Heren	J. van COMPERNOLLE, B. GLANSDORFF,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS