

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.323/2

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 15 avril 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal modifiant le Règlement général sur les taxes assimilées au timbre concernant le relevé annuel en matière de la taxe sur l'épargne à long terme", a donné le 20 avril 2005 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 :

"De spoedprocedure wordt verantwoord door de omstandigheid dat ingevolge artikel 227, § 3, van de Algemene Verordening op de met het zegel gelijkgestelde taksen, de staten vóór 1 juni van het jaar volgend op dat waarop de staat betrekking heeft moeten ingediend worden bij de bevoegde dienst van de Federale Overheidsdienst Financiën.

De staten moeten, net zoals voorheen, ingediend worden vóór 1 juni van het jaar volgend op dat waarop de staat betrekking heeft. In dit geval dus vóór 1 juni 2005."

Alors que l'avis de l'inspecteur des finances a été demandé "zo spoedig mogelijk" et qu'il a été obtenu le 8 mars 2005, ce n'est que le 15 avril 2005 que le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur la circonstance que le délai écoulé entre l'obtention de l'avis de l'inspecteur des finances et la date de saisine du Conseil d'État pourrait être jugé de nature à démentir l'urgence alléguée dans la lettre de demande d'avis et mener, le cas échéant, à la suspension ou à l'annulation de l'arrêté par la section d'administration du Conseil d'État. La fragilité de la motivation de l'urgence serait encore accentuée si un délai relativement long devait s'écouler entre le moment où est donné le présent avis et celui où l'arrêté sera publié.

*

* *

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 limitera son examen au fondement légal 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.

.../...

Formalités préalables

Selon l'avis du 8 mars 2005 de l'inspecteur des finances, le projet examiné n'a pas d'impact budgétaire.

Le projet n'entre donc pas dans le champ d'application de l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, raison pour laquelle la mention de l'accord du Ministre du Budget doit être omise du préambule, celui-ci devant uniquement faire état de l'accomplissement des formalités requises par une disposition législative ou réglementaire.

Fondement juridique

Préambule

1. L'alinéa 3 doit être complété par la date à laquelle l'avis qu'il vise a été donné : il s'agit du 8 mars 2005.

2. Comme indiqué ci-avant concernant les formalités préalables, l'alinéa 4 doit être omis.

3. À l'alinéa 6, il faut écrire "article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o".

Dispositif

Article 1^{er}

1. S'il appartient au Roi d'exercer lui-même les pouvoirs qui lui sont attribués en qualité de titulaire du pouvoir exécutif, il est toutefois possible que, dans certaines limites, un arrêté royal attribue une compétence réglementaire à un ministre.

.../...

En l'espèce, comme il s'agit de déterminer la procédure selon laquelle le relevé visé sera transmis "via une liaison internet sécurisée", une délégation de compétence au ministre est envisageable puisqu'elle porte sur un élément d'ordre secondaire.

Par contre, la faculté laissée au ministre, par le point a) de la disposition examinée, de subdéléguer l'intégralité de la compétence réglementaire qu'il reçoit du Roi ne peut être admise car elle porte atteinte au principe d'unité du pouvoir réglementaire, qui est un des aspects de l'unicité du pouvoir exécutif : les mots "ou son délégué" doivent dès lors être omis.

2. Selon l'article 187-3 du Code des taxes assimilées au timbre, qui constitue le fondement légal du projet, le "bureau compétent" pour la taxe visée doit être déterminé par arrêté royal.

Le projet ne peut dès lors prévoir, comme cela figure au point b), que les relevés concernés doivent être remis "au service compétent du Service Public Fédéral Finances". Il convient au contraire que l'arrêté en projet désigne lui-même le "bureau compétent".

Article 2

En application de la réglementation actuellement en vigueur, de nombreux redevables de la taxe sur l'épargne à long terme ont déjà pu, depuis le 1^{er} janvier 2005, accomplir régulièrement leur devoir d'information vis-à-vis de l'administration fiscale en remettant, sous la forme d'un support magnétique, le relevé concerné au service désigné par l'article 227, § 3, du Règlement général sur les taxes assimilées au timbre.

La rétroactivité au 1^{er} janvier 2005 donnée au projet a pour effet que ces redevables devraient à nouveau transmettre les informations déjà communiquées et ce par un mode différent et selon une procédure nouvelle qui reste à déterminer.

La non rétroactivité des actes administratifs est de règle en vertu d'un principe général de droit.

En l'absence d'autorisation légale à adopter une disposition rétroactive, et tel est le cas en l'espèce, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Concernant la disposition examinée, le Conseil d'État n'aperçoit aucune justification à l'effet rétroactif donné au projet : cet effet rétroactif doit donc être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. HANSE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.323/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 15 april 2005 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van de Algemene Verordening op de met het zegel gelijkgestelde taksen betreffende de jaarlijkse staat inzake de taks op het lange termijnsparen", heeft op 20 april 2005 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 als volgt:

"De spoedprocedure wordt verantwoord door de omstandigheid dat ingevolge artikel 227, § 3, van de Algemene Verordening op de met het zegel gelijkgestelde taksen, de staten vóór 1 juni van het jaar volgend op dat waarop de staat betrekking heeft moeten ingediend worden bij de bevoegde dienst van de Federale Overheidsdienst Financiën.

De staten moeten, net zoals voorheen, ingediend worden vóór 1 juni van het jaar volgend op dat waarop de staat betrekking heeft. In dit geval dus vóór 1 juni 2005."

Hoewel het advies van de inspecteur van financiën "zo spoedig mogelijk" is gevraagd en het op 8 maart 2005 is uitgebracht, is bij de Raad van State niet eerder dan op 15 april 2005 een aanvraag aanhangig gemaakt om binnen een termijn van vijf werkdagen advies uit te brengen.

De steller van het ontwerp wordt er opmerkzaam op gemaakt dat de tijd die verstreken is tussen de ontvangst van het advies van de inspecteur van financiën en de datum waarop de adviesaanvraag bij de Raad van State aanhangig is gemaakt, geacht zou kunnen worden de spoedeisendheid te weerleggen die in de brief met de adviesaanvraag wordt aangevoerd en, in voorkomend geval, zou kunnen leiden tot de schorsing of de nietigverklaring van het besluit door de afdeling Administratie van de Raad van State. De motivering van het verzoek om spoedbehandeling zou nog wankeler worden mocht vrij veel tijd verlopen tussen het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven en het ogenblik waarop het besluit bekendgemaakt wordt.

*

* *

.../...

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 is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Voorafgaande vormvereisten

Volgens het advies d.d. 8 maart 2005 van de inspecteur van financiën heeft het voorliggende ontwerp geen budgettaire weerslag.

Het ontwerp valt dus niet binnen de werkingssfeer van artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, om welke reden de vermelding van de akkoordbevinding van de Minister van Begroting in de aanhef dient te vervallen, aangezien in de aanhef alleen gewag dient te worden gemaakt van het vervullen van de vormvereisten die door een wets- of verordeningsbepaling worden opgelegd.

Rechtsgrond

Aanhef

1. Het derde lid behoort te worden aangevuld met de datum waarop het daarin vermelde advies is uitgebracht, dat is 8 maart 2005.

2. Zoals hiervoor in verband met de voorafgaande vormvereisten is aangegeven, dient het vierde lid te vervallen.

.../...

3. In het zesde lid behoort te worden geschreven "artikel 84, § 1, eerste lid, 2°".

Dispositief

Artikel 1

1. Hoewel de Koning, in zijn hoedanigheid van persoon bij wie de uitvoerende macht berust, de aan Hem opgedragen bevoegdheden zelf dient uit te oefenen, is het evenwel mogelijk om binnen bepaalde grenzen bij een koninklijk besluit een verordenende bevoegdheid aan een minister toe te kennen.

Aangezien het de bedoeling is de procedure vast te leggen volgens welke de staat in kwestie "via een beveiligde internetverbinding" moet worden ingediend, kan in casu een overdracht van bevoegdheid aan de Minister overwogen worden, doordat die bevoegdheid betrekking heeft op een zaak van secundair belang.

Daarentegen kan de mogelijkheid die door punt a) van de onderzochte bepaling aan de Minister wordt gelaten om de reglementaire bevoegdheid die hij van de Koning opgedragen krijgt integraal over te dragen, niet worden aanvaard, aangezien ze het beginsel van de eenheid van de verordenende macht aantast, welk beginsel een van de aspecten is van de eenheid van de uitvoerende macht: de woorden "of zijn afgevaardigde" dienen dan ook te vervallen.

2. Volgens artikel 187-3 van het Wetboek van de met het zegel gelijkgestelde taksen, dat de rechtsgrond van het ontwerp is, moet "het kantoor dat bevoegd is" voor de taks in kwestie bij koninklijk besluit worden vastgesteld.

In het ontwerp mag dan ook niet worden bepaald, zoals in punt b) geschiedt, dat de staten waarvan sprake is, moeten worden ingediend "bij de bevoegde dienst van de Federale Overheidsdienst Financiën". Er behoort daarentegen in het ontworpen besluit zelf te worden bepaald welk "kantoor bevoegd is".

.../...

Artikel 2

Met toepassing van de thans geldende regelgeving hebben vele schuldenaars van de taks op het lange termijnsparen reeds sedert 1 januari 2005 hun informatieplicht ten aanzien van de fiscale administratie op regelmatige wijze kunnen vervullen door in de vorm van een magnetische drager de bewuste staat te bezorgen aan de dienst aangewezen in artikel 227, § 3, van de Algemene verordening op de met het zegel gelijkgestelde taksen.

De terugwerking tot 1 januari 2005 die aan het ontwerp wordt verleend, heeft tot gevolg dat die belastingplichtigen de reeds meegedeelde inlichtingen nogmaals zouden moeten inzenden en zulks op een andere wijze en volgens een nieuwe procedure die nog moet worden bepaald.

De niet-retroactiviteit van bestuurshandelingen is gebruikelijk krachtens een algemeen rechtsbeginsel.

Bij ontstentenis van een wettelijke machtiging om een terugwerkende bepaling aan te nemen, hetgeen in casu het geval is, kan retroactiviteit alleen aanvaard worden in uitzonderlijke gevallen, wanneer ze noodzakelijk is, inzonderheid voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of juridische toestand en voorzover daarbij rekening wordt gehouden met de eisen inzake rechtszekerheid en individuele rechten.

Wat de onderzochte bepaling betreft, ziet de Raad van State geen enkele reden voor de terugwerkende kracht die aan het ontwerp wordt verleend: die terugwerkende kracht dient dan ook te vervallen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. HANSE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. RONVAUX, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS