KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.421/2
DU 9 DÉCEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 12 novembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "organique du contrôle du Service public fédéral Finances" (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n/ 52-1348/1), a donné l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.421/2
VAN 9 DECEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, op 12 november 2009 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot regeling van het toezicht op de Federale Overheidsdienst Financiën" (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, nr. 52-1348/1), heeft het volgende advies gegeven :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1 , 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 de la proposition, 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, la proposition appelle les observations ci-après.

Portée de la proposition de loi

1.1. Ainsi qu'il ressort de ses développements, l'objectif de la proposition de loi est de créer un organe de contrôle permanent du Service public fédéral Finances [1], dénommé "Comité permanent F", qui sera extérieur au SPF Finances et dépendra directement de la Chambre des représentants.

La mission du Comité permanent F est une mission de contrôle décrite dans l'article 2 de la proposition de loi, comme suit :

> "Le contrôle porte sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux contribuables et redevables. Le Comité permanent de contrôle du Service public fédéral Finances contrôle en particulier l'égalité d'établissement et de perception de l'impôt et l'efficacité et l'efficience de ce service".

Ce contrôle est plus avant circonscrit dans l'article 3 de la proposition de loi, qui précise que, lorsqu'il porte sur des activités, méthodes, documents et directives du SPF Finances, le contrôle se fait uniquement pour assurer l'exécution des missions prévues dans la proposition de loi.

Un service d'enquête est par ailleurs attaché à ce comité.

1.2. Un chapitre, le chapitre 3 (articles 5 à 35), de la proposition de loi est consacré aux modalités du contrôle du SPF Finances.

---

(1) Ci-après le SPF Finances.

Quant à la composition

La composition du Comité permanent F fait l'objet des articles 5 à 7.

Quant à la saisine

L'article 8 précise comment l'action du Comité permanent F est initiée, à savoir d'initiative par le comité lui-même, à la demande de la Chambre des représentants, du ministre compétent ou de l'autorité compétente [2].

Quant au contenu de la compétence de mener des enquêtes

Les articles 9, 14 et 15 règlent la compétence du Comité permanent F de mener des enquêtes.

L'article 9 définit d'abord l'objet des enquêtes que mène le Comité comme étant les activités et les méthodes du SPF Finances, les règlements et les directives internes, ainsi que tous les documents réglant les comportements des membres du personnel du SPF Finances. Ensuite, il précise la manière dont s'opère l'information du Comité et énumère les instances auxquelles celui-ci transmet son rapport à chaque enquête. Enfin, il détermine le suivi qui y est réservé.

L'article 15 concerne l'enquête portant sur les activités et les méthodes de l'inspection générale et de l'audit interne du SPF Finances et les rapports que le Comité entretient avec ces deux organes de contrôle interne (en ce qui concerne la transmission au comité des plaintes et dénonciations). Cet article règle également l'information du comité quant aux mesures disciplinaires ou d'ordre prononcées à l'égard d'un membre du personnel du SPF Finances, ces données pouvant être enregistrées et traitées par le Comité dans l'exercice de sa mission de contrôle.

---

(2) Le ministre compétent étant, aux termes de l'article 4 de la proposition de loi, le ministre ayant les Finances dans ses attributions, celui ayant la Fonction publique dans ses attributions ou celui ayant le Budget dans ses attributions. Les autorités compétentes sont, selon cette même disposition, le SPF Finances et le SPF Personnel et Organisation.

L'article 14 prévoit la transmission systématique au Comité permanent F de la copie de jugements et arrêts relatifs aux crimes et délits et fautes commis par les membres du personnel du SPF Finances dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et de ceux relatifs à la violation des droits des fonctionnaires. La fourniture de pièces du dossier judiciaire y est également réglée.

Quant au traitement des plaintes et dénonciations

L'article 10 concerne la procédure de traitement des plaintes et dénonciations relatives au fonctionnement, à l'intervention, à l'action ou à l'abstention d'action des membres du personnel du SPF Finances reçues directement (alinéa 1er) ou que doivent lui transmettre le SPF Finances, les médiateurs fédéraux et le cabinet (alinéa 5), ainsi que les suites à y donner notamment lorsqu'il y a concours d'instances (inspection générale ou audit interne du SPF Finances) investies du traitement de la plainte ou de la dénonciation, le dernier mot quant à l'attribution de compétence appartenant en l'occurrence au Comité (alinéa 6).

Quant à la mission de rapportage

Les articles 11 à 13 concernent le rapport fait par le Comité permanent F à la Chambre des représentants et le rôle de celle-ci.

Quant au service d'enquêtes du SPF Finances

Les articles 18 à 30 portent sur le service d'enquêtes adjoint au Comité qui examinera les plaintes ou dénonciations relatives aux dysfonctionnements des services du SPF Finances (article 18).

Quant aux pouvoirs d'investigation

Outre l'article 24, les articles 31 à 35 définissent les pouvoirs d'investigation dont sont investis les membres du Comité permanent F et le service d'enquête. Ceux-ci pourront procéder à l'audition de toutes personnes, y compris les membres du personnel du SPF Finances, même sur des faits couverts par le secret professionnel (article 31), requérir l'assistance de la force publique (article 32), pénétrer à tout moment dans les

lieux où les membres du personnel du SPF Finances exercent leurs fonctions et pouvoir y opérer des saisies (article 34) ou encore imposer des délais contraignants de réponse lorsque des questions sont posées aux services ou membres du personnel du SPF Finances (article 35).

2. Conçue de cette manière, la proposition de loi à l'examen appelle les observations générales suivantes.

Observations générales

I. En ce qui concerne les droits et libertés fondamentaux et le principe de l'égalité

1. Le dispositif de la proposition de loi s'inspire largement du texte de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignements et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace. Ses articles 2 à 35 sont en effet calqués sur les articles 2 à 27*bis* de cette loi du 18 juillet 1991, qui concernent le Comité permanent de contrôle des services de police ou "Comité permanent P".

2. La proposition de loi s'en écarte cependant quant à la définition de la mission de contrôle confiée au Comité permanent P en ce que la loi du 18 juillet 1991 précitée axe particulièrement le contrôle de ce comité sur la protection des droits et libertés fondamentaux que la Constitution place sous la protection de la loi. L'exposé des motifs précise en effet :

> " Les services de police ont généralement le pouvoir de commettre, dans l'exercice de leurs fonctions, certains actes qui entravent les droits fondamentaux et les libertés individuelles des personnes et auxquels ne peuvent recourir les agents d'un service public ordinaire. Dans certaines conditions, les fonctionnaires de police ont notamment le pouvoir de limiter la liberté de mouvement des personnes, de les priver de leur liberté, de pénétrer dans leur domicile, de recueillir et de traiter des données concernant la vie privée, et de recourir à la force physique. (…)
>
> (…)

Ces pouvoirs sont sans doute indispensables à l'exercice, par les services de police (…), de leurs missions, mais ils comportent le danger d'un recours illégal, impropre ou injustifié à ces compétences, susceptibles de violer les droits des personnes. L'action de ces services requiert donc une attention et une vigilance soutenues afin d'éviter de porter atteinte de manière illégitime aux droits et libertés fondamentaux des personnes. Ce contrôle est d'autant plus nécessaire que ces services, par la nature même de leur mission, tiennent secrets leur façon de travailler et les résultats de leur travail. Même si dans un système juridique le droit à l'information est reconnu aux personnes et la publicité des actes administratifs est prévue, le secret administratif est maintenu en ce qui concerne certains actions et documents relatifs à la recherche des délits et des crimes et au maintien de l'ordre public ou de la sûreté de l'État" [3].

L'exposé des motifs poursuit :

"Le contrôle que le Gouvernement entend instaurer par le présent projet de loi n'a pas pour but principal de constater, dans les services de police (...), des faits individuels à sanctionner mais d'examiner les actes et méthodes de ces services en vue de formuler des avis et des propositions politiques. Ces mesures doivent mener à un plus grand respect pour les droits démocratiques et libertés fondamentaux et à un fonctionnement plus efficace des services de police (...)" [4].

3. Force est de constater, à la lecture des développements de la proposition à l'examen, que celle-ci se place dans un tout autre ordre d'idées.

Les auteurs de la proposition de loi relèvent ainsi :

"Le principe d'égalité consacré par la Constitution

L'égalité fiscale doit donc en premier lieu émaner de la loi. Depuis 1989, chaque particulier intéressé peut saisir la Cour d'arbitrage en vue du contrôle de la conformité de la loi fiscale au principe d'égalité. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ces mêmes règles s'opposent d'ailleurs à ce que des catégories de personnes qui se trouvent, à l'égard de la mesure attaquée, dans des situations fondamentalement différentes, soient traitées de la même manière sans qu'il y ait une justification raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

---

(3) *Doc. parl.*, Chambre, 1990-1991, n/ 1305/1, pp. 1 et 2.

(4) *Ibidem*, p. 5.

La Cour s'est fortement inspirée, pour cette formulation, de la définition du principe de non-discrimination donnée par la Cour européenne des droits de l'homme [5].

Une condition préalable à une taxation équitable est que les lois fiscales telles qu'elles sont adoptées par le parlement résistent au contrôle constitutionnel de conformité au principe d'égalité. Bien que le droit ne soit pas une science positive, il appartient, en premier lieu, au législateur de s'efforcer d'assurer la constitutionnalité des lois qu'il édicte.

En réalité, les avant-projets émanent, généralement à tout le moins, du pouvoir exécutif. Au sein du gouvernement, c'est le SPF Finances qui prépare les projets [6]. Lors de l'élaboration de l'avant-projet, il est important que les moyens affectés soient choisis de façon responsable afin d'assurer une proportionnalité raisonnable entre ces moyens et l'objectif poursuivi. Sous cet angle, le pouvoir de contrôle que la présente proposition de loi vise à instaurer revient bel et bien au Comité F. Celui-ci pourra vérifier si, lors de la préparation des projets de loi fiscaux, il est procédé à un contrôle préventif systématique au sein des cellules administratives associées à la préparation des avant-projets.

Un tel contrôle est d'ores et déjà effectué par le Conseil d'État, section de législation. S'ils sont en tant que tels riches en enseignements, les avis du Conseil d'État, section de législation, se trouvent souvent à un stade trop avancé du processus de prise de décision politique. À ce moment-là, il est difficile d'encore apporter des modifications fondamentales aux moyens dégagés et aux choix politiques effectués.

Si nous partons du principe que la loi fiscale résiste au contrôle constitutionnel, il appartient au pouvoir exécutif d'appliquer la loi en respectant le principe d'égalité. La mission de contrôle externe du Comité F est principalement de veiller à ce que la loi fiscale soit appliquée en respectant le principe d'égalité.

L'égalité d'application de la loi fiscale

Nous constatons toutefois qu'il existe diverses causes en ce qui concerne les différences en matière de taxation.

Ces différences apparaissent à différents niveaux :

1. une différence d'interprétation de la loi fiscale matérielle;

---

(5) PEETERS, PATRICK, "De fiscale beginselen van gelijkheid, legaliteit,rechtszekerheid en eenjarigheid in de rechtspraak van het Arbitragehof", *T.B.P.*, 2005, p. 336, n/ 7; SIMONART, H. et RASSON, A., "La jurisprudence de la Cour d'arbitrage", *in* ANDERSEN, R. et MALHERBE, J., *Protection des droits Fondamentaux du contribuable*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 38.

(6) KRINGS, E., "De rol van de rechter bij de ontwikkeling van de fiscale rechtspraak", in X. (ed.), *Knelpunten in de fiscale rechtspraak -Verslagboek van de studiedag georganiseerd door FJF op 27 november 1992*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1994, p. 269, n/ 4.

2. une différence au niveau du contenu qui est donné au pouvoir discrétionnaire accordé au fisc ou au ministre ayant les Finances dans ses attributions;

3. une pratique qui méconnaît l'égalité de procédure formelle en tant que garantie d'une égalité de taxation;

4. l'absence d'égalité fiscale sans une administration fiscale efficace.

En nous basant sur divers exemples, nous illustrons ces sources qui peuvent donner lieu à une inégalité de taxation.

Une interprétation différente de la loi fiscale matérielle

L'exécution de la loi fiscale entraîne des inégalités de taxation du fait que les services de taxation suivent une interprétation différente de la loi fiscale" [7].

4. La raison qui est avancée pour justifier la création du Comité permanent F est fort différente de celle à la base de l'instauration du Comité P.

En effet, l'objectif poursuivi par les auteurs de la proposition n'est pas, à l'instar de celui que poursuivait le Gouvernement lorsqu'il a déposé le projet de loi devenu la loi du 18 juillet 1991 précitée, de veiller aux respects des droits et libertés fondamentaux des personnes ainsi qu'à une meilleure coordination et efficacité, dans ces domaines, des services concernés mais bien essentiellement de mettre un terme à une interprétation et donc une application différente de la loi fiscale résultant, selon eux, d'une mise en œuvre par trop différenciée du pouvoir discrétionnaire accordé, au niveau du pouvoir exécutif, à l'administration fiscale.

5. En ce qui concerne le Comité permanent F, aucun droit ou liberté fondamental n'est à ce point en jeu qu'il justifie la nécessité de pareil contrôle sur l'administration fiscale dans sa mission d'établissement, de perception et de recouvrement de l'impôt.

(7) *Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n/ 52-1348/1.

S'il est vrai que la correcte perception de l'impôt conditionne la mise à la disposition de l'État des moyens lui permettant d'assumer ses missions, en ce compris celles qui consistent à garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, voire d'autres droits et libertés fondamentaux, le lien avec les prérogatives du législateur en matière de protection des droits et libertés fondamentaux apparaît en l'espèce trop ténu pour justifier son intervention telle qu'elle est conçue dans la proposition.

II. Quant au principe de la séparation des pouvoirs

1. Le contrôle exercé par le Comité permanent P porte sur des services, en l'occurrence les services de police qui relèvent directement, aux termes de l'article 184 de la Constitution, dans leur organisation et leurs attributions, du pouvoir législatif. Contrairement à ces services, qui sont organisés par la loi, l'organisation et le fonctionnement du SPF finances relèvent du pouvoir du Roi en vertu de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution.

Il y a lieu de relever également que les décisions des fonctionnaires du SPF Finances peuvent faire l'objet de différents recours administratifs et judiciaires spécifiques organisés par la loi, qui, en tant que tels, n'existent pas à l'encontre des décisions des fonctionnaires de police.

2. Il est vrai que l'établissement de l'impôt ressortit, en vertu de l'article 170 de la Constitution, à la loi. Toutefois, l'application de la politique fiscale édictée par la loi

revient au pouvoir exécutif, qui doit, lorsqu'il exerce ses prérogatives, pouvoir prendre ses décisions sans immixtion excessive du pouvoir législatif [8].

Or, l'article 2 de la proposition de loi à l'examen définit le contrôle qu'exercera le Comité permanent F comme portant

> "sur la protection des droits que la Constitution et la loi confèrent aux contribuables et aux redevables. Le Comité permanent de contrôle du Service public fédéral Finances contrôle en particulier l'égalité d'établissement et de perception de l'impôt et l'efficacité et l'efficience de ce service".

Le contrôle organisé par la proposition va même plus loin que celui prévu pour le Comité permanent P. En effet, l'article 10, alinéa 5, de la proposition énonce ce qui suit :

> "Chaque fonctionnaire du Service public fédéral Finances, les médiateurs fédéraux et le cabinet transmettent dans les deux semaines les plaintes qu'ils reçoivent à l'inspection générale. Le chef de l'inspection générale ou de l'audit

---

(8) Voir l'avis 17.262/8, donné le 12 novembre 1986 sur une proposition de décret "houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten" :
"Het voorgestelde inzagerecht kan alleen beschouwd worden als een vorm van toezicht van de verkozen vertegenwoordigende instelling op het met een bestuursfunctie bekleed uitvoerend orgaan.
Tot het wezen van de parlementaire democratie behoort inderdaad dat een dergelijk toezicht moet kunnen worden uitgeoefend, maar slechts mits de eigen opdracht en de eigen verantwoordelijkeid van beide instellingen worden geëerbiedigd in een relatie van evenwichtige samenwerking. Het komt het uitvoerend orgaan, hier de Exekutieve, toe te besturen, dit is alle beschikkingen te nemen en overeenkomsten te sluiten ter toepassing, resp. alle verordeningen te maken ter uitvoering van de normen, begrotingen en verdragen die de vertegenwoordigende instelling, hier de Vlaamse Raad, heeft goedgekeurd. De bevoegdheidsverdeling tussen de Raad en de Exekutieve vereist een ruimte binnen welke de Executieve haar toepassings- en uitvoeringsbeslissingen kan overwegen, voorbereiden, ontwerpen en uiteindelijk nemen, zonder inmenging van de Raad.
De Raad van zijn kant mag over al deze beslissingen zijn toezicht uitoefenen en hij beschikt daartoe over alle middelen die op nationaal niveau de Kamers toebehoren krachtens de Grondwet of krachtens het uit de grondwettelijke praktijk gegroeid gewoonterecht.
(...)
Nieuwe middelen van toezicht zijn van aard om het delicate institutionele evenwicht dat door de Grondwetgever en, in zijn navolging, door de bijzondere wetgever is tot stand gebracht, te verstoren. Alleen een grondwetswijziging zou nieuwe controlemiddelen kunnen introduceren in de relatie tussen de Kamers en de Regering en alleen een wijziging van de bijzondere wet zou een dergelijke vernieuwing kunnen brengen in de relatie tussen de Raden en de Exekutieven der Gemeenschappen en Gewesten".

interne envoie, dans les deux semaines, une copie des plaintes relatives au comportement des membres du Service public fédéral Finances dans l'exercice de leur fonction au président du Comité permanent F".

Cette transmission automatique au Président du Comité permanent F des plaintes relatives au comportement des membres du personnel du SPF Finances qui sont adressées à chaque fonctionnaire du SPF, aux médiateurs fédéraux et au cabinet n'est pas prévue par la loi en ce qui concerne le Comité permanent P. Elle élargit de façon systématique le contrôle exercé par le Comité permanent F.

3. La définition figurant à l'article 2 de la proposition est à ce point large qu'elle risque de conduire à l'exercice d'un contrôle, par le Comité permanent F, sur l'ensemble des activités d'établissement, de perception et recouvrement de l'impôt, qui constitue le coeur même des attributions de l'administration fiscale et ainsi, à substituer un contrôle de nature externe au contrôle interne de l'administration fiscale, risque

qu'accroît l'octroi, par la section 4 du chapitre 3 de la proposition de loi, tant aux membres du Comité permanent F qu'à ceux du service d'enquête de pouvoirs de contrainte sur les fonctionnaires de cette administration [9].

Cette question se poserait avec d'autant plus d'acuité s'il devait s'avérer dans l'avenir que des comités permanents de contrôle analogues à celui envisagé venaient à être créés pour d'autres, voire pour tous les services publics fédéraux, dès lors qu'un droit consacré par la Constitution, tel ceux garantis par l'article 23 de la Constitution, est

---

(9) Ainsi, en ce qui concerne une proposition de loi dans laquelle était envisagée la création d'un "Conseil pour la publicité de l'administration", la section de législation a observé, dans un avis 20.808/2, donné le 5 juin 1991 sur une proposition de loi "relative à la publicité de l'administration" (point III), que la création d'un tel organe était contraire au principe de la séparation des pouvoirs pour les motifs suivants :
"En réalité, toutes les règles relatives à la composition de ce Conseil en font une autorité soumise au contrôle de la Chambre des Représentants. En effet, les membres composant chaque section du Conseil sont nommés par la Chambre des Représentants (article 17, alinéa 2) et les cadres du personnel du Conseil doivent être approuvés par elle (article 17, alinéa 6). La procédure que le Conseil décide d'appliquer est approuvée par la Chambre des Représentants (article 21) (...). (I)l convient de relever que le Conseil «peut entrer en relations avec les autorités responsables afin de mener des enquêtes dans leurs services» (article 18, alinéa 4); «... il est habilité à faire sur place toutes les constatations et à prendre connaissance de tous les documents et de toutes les informations qu'il juge nécessaires en vue de l'instruction des affaires, ainsi qu'à entendre toutes les parties concernées» (article 18, alinéa 5). Si l'administration refuse la publicité en dehors des cas prévus dans l'article 6 de la proposition examinée, le Conseil «peut obliger l'administration à communiquer le document administratif concerné et à donner un commentaire écrit dans le délai qu'il aura fixé. L'administration en cause informera le Conseil de la suite qui aura été donnée à sa décision. Si nécessaire, le Conseil désignera la personne chargée de veiller à l'exécution de sa décision» (article 19, alinéa 2).
Le Conseil pour la publicité dispose, donc, de pouvoirs contraignants tant à l'égard des services des administrations centrales qu'à l'égard de ceux des Exécutifs des Communautés et des Régions.
En l'absence d'une disposition constitutionnelle permettant à un organe relevant de la Chambre des Représentants d'exercer de telles attributions à l'égard du pouvoir exécutif, la proposition, en ses articles 19 et 20, est contraire au principe de la séparation des pouvoirs".

.../...

concerné et même, de façon plus générale, dès lors qu'est en jeu le principe de l'égalité de traitement que garantissent les articles 10 et 11 de la Constitution, lequel doit être respecté par toutes les administrations [10].

4. En conclusion, par sa conception et la généralisation à tous les Services publics fédéraux qu'elle pourrait engendrer quant au régime de contrôle qu'elle instaure sur le SPF Finances, la proposition de loi à l'examen met en cause l'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif et par conséquent le principe de la séparation des pouvoirs.

III. Conclusion

Ainsi qu'il a été relevé ci-dessus, la proposition de loi à l'examen ne vise pas la protection d'un droit fondamental ou d'une liberté individuelle, elle ne concerne pas un service organisé par la loi, tel que les services de police, elle intervient dans un domaine où des recours administratifs et judiciaires existent déjà, elle a un champ d'application particulièrement vaste, elle organise un contrôle intrusif sur le fonctionnement d'un service de l'exécutif par un organe de la Chambre des représentants et elle présente le risque de pouvoir être généralisée à un grand nombre de SPF fédéraux qui, tous, sont soumis au respect du principe d'égalité.

La combinaison de ces éléments conduit le Conseil d'État à considérer que, telle que la proposition est rédigée, l'invocation du principe d'égalité ne suffit pas à justifier, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, l'immixtion - qu'implique la proposition de loi - du pouvoir législatif dans les prérogatives du pouvoir exécutif.

---

(10) Voir à cet égard J. Velaers, "*De Grondwet en de Raad van State*", Maklu, 1999, p. 338, point 11 : "Om het evenwicht tussen controle en eigen verantwoordelijkheid te bewaren is de Raad van State van oordeel dat er geen nieuwe controlemiddelen kunnen worden gecreëerd bij wet. Hetzelfde geldt overigens t.a.v. de gewest- en gemeenschapsraden. Alleen de grondwetgever en voor de gemeenschappen en gewesten de bijzondere wetgever kunnen nieuwe controlemiddelen creëren. De Raad gaat er klaarblijkelijk vanuit dat de wetgever, bij gewone meerderheid, al te zeer het laken naar zich toe zou kunnen toehalen. Het evenwicht zou dan zijn verstoord.".

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, 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 voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Draagwijdte van het wetsvoorstel

1.1. Zoals uit de toelichting blijkt, strekt het wetsvoorstel ertoe een permanent orgaan van toezicht op de Federale Overheidsdienst Financiën [1] op te richten, met als benaming "Vast Comité F", dat niet tot de FOD Financiën zal behoren en rechtstreeks onder de Kamer van volksvertegenwoordigers zal ressorteren.

De taak van het Vast Comité F is een taak van toezicht die in artikel 2 van het wetsvoorstel als volgt beschreven wordt :

> "Het toezicht heeft betrekking op de bescherming van de rechten die de Grondwet en de wet aan de belastingplichtigen en belastingschuldigen waarborgen. In het bijzonder houdt het Vast Comité van Toezicht op de Federale Overheidsdienst Financiën toezicht op de gelijke vestiging en inning van de belasting en de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze dienst".

Dat toezicht wordt nader omschreven in artikel 3 van het wetsvoorstel, waarin bepaald wordt dat het toezicht alleen met het oog op de uitvoering van de bij dit wetsvoorstel bepaalde opdrachten geschiedt als het betrekking heeft op activiteiten, methodes, documenten en richtlijnen van de FOD Financiën.

Aan het comité wordt een dienst Enquêtes verbonden.

---

(1) Hierna te noemen de FOD Financiën.

1.2. Het wetsvoorstel bevat een hoofdstuk, hoofstuk 3 (de artikelen 5 tot 35), dat gewijd is aan de nadere regels betreffende het toezicht op de FOD Financiën.

De samenstelling

De samenstelling van het Vast Comité F wordt behandeld in de artikelen 5 tot 7.

De aanhangigmaking

In artikel 8 wordt aangegeven hoe het Vast Comité F in actie komt, namelijk op initiatief van het comité zelf, op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van de bevoegde minister of van de bevoegde overheid [2].

De inhoud van de bevoegdheid tot het instellen van onderzoeken

In de artikelen 9, 14 en 15 wordt de bevoegdheid van het Vast Comité F tot het instellen van onderzoeken geregeld.

In artikel 9 wordt eerst bepaald dat de onderzoeken van het Vast Comité F betrekking hebben op de activiteiten en de werkwijzen van de FOD Financiën, zijn interne reglementen en richtlijnen alsmede op alle documenten die de handelwijze van de personeelsleden van de FOD Financiën regelen. Vervolgens wordt in dat artikel bepaald op welke wijze het Comité inlichtingen verkrijgt en wordt aangegeven aan welke instanties dat Comité bij elk onderzoek zijn verslag toezendt. Ten slotte wordt daarin bepaald welk gevolg aan die verslagen wordt gegeven.

Artikel 15 heeft betrekking op het onderzoek naar de activiteiten en de werkwijzen van de algemene inspectie en de interne audit van de FOD Financiën en op de betrekkingen die het Comité met deze beide interne controleorganen onderhoudt (in verband met de overzending van klachten en aangiften naar het comité). In dat artikel

---

(2) Waarbij de bevoegde minister, volgens de bewoordingen van artikel 4 van het wetsvoorstel, de minister bevoegd voor Financiën, de minister bevoegd voor Ambtenarenzaken of de minister bevoegd voor Begroting is. De bevoegde overheden zijn volgens diezelfde bepaling de FOD Financiën en de FOD Personeel en Organisatie.

wordt eveneens geregeld op welke wijze het comité op de hoogte wordt gebracht van de tuchtmaatregelen en ordemaatregelen die tegen een personeelslid van de FOD Financiën worden uitgesproken, welke gegevens door het Vast Comité F bij de uitoefening van zijn toezichtstaak opgeslagen en verwerkt kunnen worden.

In artikel 14 wordt bepaald dat van de vonnissen en arresten betreffende misdaden, wanbedrijven en fouten begaan door de leden van de FOD Financiën in de uitoefening van hun ambt alsook van de vonnissen en arresten met betrekking tot inbreuken op de rechten van de ambtenaren systematisch een kopie wordt overgezonden aan het Vast Comité F. Ook het overzenden van stukken uit het gerechtelijk dossier wordt in die bepaling geregeld.

De behandeling van klachten en aangiften

Artikel 10 heeft betrekking op de procedure voor het behandelen van de klachten en aangiften betreffende de werking, het optreden, het handelen of het nalaten te handelen van personeelsleden van de FOD Financiën die het Comité rechtstreeks ontvangt (eerste lid) of die aan het Comité moeten worden toegezonden door de FOD Financiën, de federale ombudslieden en het kabinet (vijfde lid), alsook op het gevolg dat daaraan moet worden gegeven, inzonderheid wanneer meer dan een instantie (algemene inspectie of interne audit van de FOD Financiën) belast is met het behandelen van de klacht of de aangifte, waarbij het laatste woord omtrent de aanwijzing van de bevoegde instantie in dat geval aan het Comité is (zesde lid).

De rapportagetaak

De artikelen 11 tot 13 hebben betrekking op het verslag dat het Vast Comité F bij de Kamer van volksvertegenwoordigers uitbrengt en op de rol ervan.

De dienst Enquêtes van de FOD Financiën

De artikelen 18 tot 30 hebben betrekking op de dienst Enquêtes die aan het Comité verbonden is en die zich zal buigen over de klachten en aangiften inzake de gebrekkige werking van de diensten van de FOD Financiën (artikel 18).

De onderzoeksbevoegdheden

Naast artikel 24 geven ook de artikelen 31 tot 35 de onderzoeksbevoegdheden aan waarmee de leden van het Vast Comité F en de dienst Enquêtes bekleed zijn. Zij zullen een verhoor mogen afnemen van eenieder, ook van personeelsleden van de FOD Financiën, zelfs over feiten die onder het beroepsgeheim vallen (artikel 31); zij zullen de bijstand van de gewapende macht mogen vorderen (artikel 32), te allen tijde de plaatsen mogen betreden waar personeelsleden van de FOD Financiën hun functie uitoefenen en daar zaken in beslag mogen nemen (artikel 34) of dwingende antwoordtermijnen opleggen wanneer aan diensten of personeelsleden van de FOD Financiën vragen worden gesteld (artikel 35).

2. Het voorliggende wetsvoorstel geeft, zoals het opgevat is, aanleiding tot de volgende algemene opmerkingen.

Algemene opmerkingen

I. De fundamentele rechten en vrijheden en het gelijkheidsbeginsel

1. Het dispositief van het wetsvoorstel steunt in ruime mate op de tekst van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse. De artikelen 2 tot 35 ervan zijn immers kopieën van de artikelen 2 tot 27*bis* van die wet van 18 juli 1991, die betrekking hebben op het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten of "Vast Comité P".

2. Het wetsvoorstel wijkt daarvan evenwel af wat betreft de definitie van de toezichtstaak die aan het Vast Comité P is opgedragen doordat de voormelde wet van 18 juli 1991 zich voor het toezicht van dat comité in het bijzonder toespitst op de

bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden, die krachtens de Grondwet onder de bescherming van de wet staan. In de memorie van toelichting wordt immers op het volgende gewezen :

> "De politiediensten hebben de bevoegdheid om, in het kader van de uitoefening van hun opdracht, bepaalde handelingen te stellen waardoor wordt ingegrepen in de grondrechten en in de individuele vrijheden van personen en waartoe ambtenaren van een gewone openbare dienst niet kunnen overgaan. Onder bepaalde voorwaarden hebben politieambtenaren onder meer de bevoegdheid om de bewegingsvrijheid van personen te beperken, om hen op te brengen of aan te houden, om de huisvrede te schenden, om gegevens die betrekking hebben op het privé-leven te verzamelen en te verwerken en om geweld te gebruiken.
>
> (...)
>
> Het kunnen aanwenden van de vermelde bevoegdheden is voor de politiediensten (...) onontbeerlijk voor het uitoefenen van hun opdracht, maar houdt anderzijds het gevaar in van een onwettig, oneigenlijk of onredelijk gebruik van die bevoegdheden, waardoor de rechten van personen zouden worden geschonden. Een voortdurende aandacht en waakzaamheid is dus geboden om te vermijden dat de fundamentele rechten en vrijheden van personen op illegitime wijze zouden worden aangetast door de werking van die diensten. Dat is des te meer zo omwille van het feit dat deze diensten, door de aard van hun opdracht, hun werkwijze en de resultaten van hun werk geheim zullen houden. Zelfs wanneer men in een rechtsstelsel het recht op informatie van de particulieren erkent en de openbaarheid van administratieve akten inschrijft, blijft het administratief geheim bewaard over bepaalde handelingen en documenten die betrekking hebben op de opsporing van misdrijven en op de handhaving van de openbare orde of op de staatsveiligheid" [3].

De memorie van toelichting bevat voorts de volgende passage :

> "Het toezicht dat de Regering met dit wetsontwerp wil invoeren, heeft niet als voornaamste bedoeling om bij de politiediensten individuele feiten vast te stellen met het oog op het sanctioneren ervan, maar wel om de handelingen en methodes van deze diensten te onderzoeken met het oog op het verstrekken van beleidsadviezen en -voorstellen, teneinde te komen tot een betere eerbiediging van de fundamentele democratische rechten en vrijheden en tot een meer doelmatige werking van de politiediensten" [4].

3. Bij het lezen van de toelichting van het voorliggende voorstel is de bevinding dat dit wetsvoorstel in een heel andere gedachtegang thuishoort.

---

(3) *Parl. St.* Kamer 1990-91, nr. 1305/1, 1 en 2.

(4) *Ibidem,* 5.

De indieners van het wetsvoorstel geven immers het volgende aan :

"Het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel

De fiscale gelijkheid moet dus in eerste instantie uitgaan van de wet. Elke particuliere belanghebbende kan sinds 1989 voor het Arbitragehof de fiscale wet toetsen aan het gelijkheidsbeginsel.

De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Het Hof heeft zich bij deze formulering sterk laten inspireren door de omschrijving van het niet-discriminatiebeginsel door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens [5].

Een voorafgaande vereiste op een rechtvaardige taxatie veronderstelt dat de fiscale wetten zoals aangenomen door het parlement de grondwettelijke toets aan het gelijkheidsbeginsel doorstaan. Hoewel het recht geen positieve wetenschap is, komt in eerste instantie het aan de wetgever toe de grondwettelijkheid van zijn wetten na te streven.

In realiteit gaan de voorontwerpen, meestal althans, uit van de uitvoerende macht. In de schoot van de Regering worden de ontwerpen door de FOD Financiën voorbereid [6]. Het is belangrijk dat bij de totstandkoming van het voorontwerp een verantwoorde keuze van de aangewende middelen wordt gemaakt zodat een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen deze middelen en het beoogde doel. In dat opzicht komt het controletoezicht dat met dit wetsvoorstel wordt geïnstalleerd wel toe aan het Comité F. Het Comité F zal kunnen nagaan of bij de voorbereiding van de fiscale wetsontwerpen een systematische preventieve toetsing aanwezig is binnen de administratieve cellen die betrokken zijn bij de voorbereiding van voorontwerpen.

---

(5) Peeters, Patrick, "De fiscale beginselen van gelijkheid, legaliteit, rechtszekerheid en eenjarigheid in de rechtspraak van het Arbitragehof", *TBP*, 2005, p. 336, nr. 7; Simonart, H. en Rasson, A., "La jurisprudence de la cour d'arbitrage", *in* Andersen, R. en Malherbe, J., *Protection des droits Fondamentaux du contribuable*, Brussel, Bruylant, 1993, p. 38.

(6) Krings, E., "De rol van de rechter bij de ontwikkeling van de fiscale rechtspraak", in X. (ed .), *Knelpunten in de fiscale rechtspraak - Verslagboek van de studiedag georganiseerd door FJF op 27 november 1992*, Diegem, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1994, p. 269, nr. 4.

Dergelijke toetsing vindt nu al plaats door de Raad van State, afdeling Wetgeving. De adviezen van de Raad van State, afdeling Wetgeving, zijn op zich leerrijk maar bevinden zich dikwijls in een te laat stadium van de politieke besluitvorming. Fundamentele wijzigingen in de genomen middelen en beleidsopties zijn dan nog moeilijk te nemen.

Wanneer we er van uitgaan dat de belastingwet de grondwettelijke toets doorstaat, is het aan de uitvoerende macht om de wet op gelijke wijze toe te passen. De externe controletaak van het Comité F is voornamelijk gericht op de gelijke uitvoering van de belastingwet.

De gelijke uitvoering van de fiscale wet

Wij stellen echter vast dat diverse bronnen oorzaak zijn van verschillen in taxatie. Deze verschillen uiten zich op diverse vlakken :

1. een verschillende interpretatie van de materiële belastingwet;

2. een verschillende invulling van de discretionaire macht die aan de fiscus of de minister bevoegd voor Financiën wordt verleend;

3. een praktijk die de formele procedurele gelijkheid als waarborg voor een gelijke taxatie miskent;

4. Geen gelijke belastingheffing zonder een efficiënte belastingadministratie.

We illustreren deze bronnen die aanleiding kunnen geven tot een ongelijke taxatie aan de hand van diverse voorbeelden.

Een verschillende interpretatie van de materiële belastingwet

In de uitvoering van de belastingwet ontstaan ongelijke taxaties doordat de taxatiediensten een verschillende interpretatie van de belastingwet volgen" [7].

4. De reden die naar voren wordt geschoven om de oprichting van het Vast Comité F te rechtvaardigen verschilt sterk van de reden die ten grondslag ligt aan de oprichting van het Comité P.

Het doel dat de indieners van het voorstel nastreven, is immers niet het doel dat de regering voor ogen had toen ze het wetsontwerp heeft ingediend dat geleid heeft tot de voormelde wet van 18 juli 1991, namelijk toe te zien op de eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden van personen alsook op een betere coördinatie en grotere efficiëntie van de betrokken diensten op die gebieden, maar wel in hoofdzaak een einde te maken aan een verschillende interpretatie en, bijgevolg, een verschillende

(7) *Parl. St.* Kamer 2007-08, nr. 52-1348/1.

toepassing van de belastingwet die volgens hen het gevolg is van een te sterk uiteenlopende invulling van de discretionaire bevoegdheid die op het niveau van de uitvoerende macht aan het belastingbestuur is verleend.

5. Wat het Vast Comité F betreft, staan geen enkel fundamenteel recht en geen enkele fundamentele vrijheid in die mate op het spel dat een zodanig toezicht op het belastingbestuur wat betreft zijn taak de belasting te vestigen, te heffen en in te vorderen, verantwoord is.

Hoewel een correcte heffing van de belasting een voorwaarde is voor het ter beschikking stellen, aan de staat, van de middelen waarmee hij zijn taken kan vervullen, met inbegrip van die welke bestaan in het garanderen van de uitoefening van de economische, sociale en culturele rechten, ja zelfs van andere fundamentele rechten en vrijheden, blijkt de band met de prerogatieven van de wetgever inzake de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden in casu te zwak om een optreden van de wetgever zoals dat in het voorstel geconcipieerd is, te rechtvaardigen.

II. <u>Het beginsel van de scheiding der machten</u>

1. Het Vast Comité P oefent zijn toezicht uit op diensten, *in casu* politiediensten, die krachtens artikel 184 van de Grondwet qua organisatie en bevoegdheid rechtstreeks onder de wetgevende macht ressorteren. In tegenstelling tot die diensten, die bij de wet geregeld worden, valt de FOD Financiën qua organisatie en werking onder de bevoegdheid van de Koning krachtens artikel 107, tweede lid, van de Grondwet.

Voorts behoort er eveneens op te worden gewezen dat tegen beslissingen van ambtenaren van de FOD Financiën verschillende specifieke administratieve en gerechtelijke beroepen kunnen worden ingesteld die bij wet geregeld zijn en die als zodanig niet kunnen worden ingesteld tegen beslissingen van politieambtenaren.

2. Krachtens artikel 170 van de Grondwet is het vestigen van de belasting weliswaar een zaak van de wetgever. Het uitvoeren van het belastingbeleid dat bij de wet wordt uitgestippeld, is evenwel een taak van de uitvoerende macht, die, wanneer ze haar prerogatieven uitoefent, haar beslissingen moet kunnen nemen zonder overdreven inmenging van de wetgevende macht [8].

Artikel 2 van het voorliggende wetsvoorstel omschrijft het toezicht dat het Vast Comité F zal uitoefenen als volgt :

> "Het toezicht heeft betrekking op de bescherming van de rechten die de Grondwet en de wet aan de belastingplichtigen en belastingschuldigen waarborgen. In het bijzonder houdt het Vast Comité van Toezicht op de Federale Overheidsdienst Financiën toezicht op de gelijke vestiging en inning van de belasting en de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze dienst."

---

(8) Zie advies 17.262/8, gegeven op 12 november 1986 over een voorstel van decreet "houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten" :
"Het voorgestelde inzagerecht kan alleen beschouwd worden als een vorm van toezicht van de verkozen vertegenwoordigende instelling op het met een bestuursfunctie bekleed uitvoerend orgaan.
Tot het wezen van de parlementaire democratie behoort inderdaad dat een dergelijk toezicht moet kunnen worden uitgeoefend, maar slechts mits de eigen opdracht en de eigen verantwoordelijkeid van beide instellingen worden geëerbiedigd in een relatie van evenwichtige samenwerking. Het komt het uitvoerend orgaan, hier de Exekutieve, toe te besturen, dit is alle beschikkingen te nemen en overeenkomsten te sluiten ter toepassing, resp. alle verordeningen te maken ter uitvoering van de normen, begrotingen en verdragen die de vertegenwoordigende instelling, hier de Vlaamse Raad, heeft goedgekeurd. De bevoegdheidsverdeling tussen de Raad en de Exekutieve vereist een ruimte binnen welke de Executieve haar toepassings- en uitvoeringsbeslissingen kan overwegen, voorbereiden, ontwerpen en uiteindelijk nemen, zonder inmenging van de Raad.
De Raad van zijn kant mag over al deze beslissingen zijn toezicht uitoefenen en hij beschikt daartoe over alle middelen die op nationaal niveau de Kamers toebehoren krachtens de Grondwet of krachtens het uit de grondwettelijke praktijk gegroeid gewoonterecht.
(...)
Nieuwe middelen van toezicht zijn van aard om het delicate institutionele evenwicht dat door de Grondwetgever en, in zijn navolging, door de bijzondere wetgever is tot stand gebracht, te verstoren. Alleen een grondwetswijziging zou nieuwe controlemiddelen kunnen introduceren in de relatie tussen de Kamers en de Regering en alleen een wijziging van de bijzondere wet zou een dergelijke vernieuwing kunnen brengen in de relatie tussen de Raden en de Exekutieven der Gemeenschappen en Gewesten".

.../...

Het toezicht geregeld in het voorstel gaat zelfs verder dan dat waarin is voorzien voor het Vast Comité P. In artikel 10, vijfde lid, van het voorstel staat immers het volgende :

> "Elk ambtenaar van de Federale Overheidsdienst Financiën, de federale ombudsmannen en het kabinet sturen de klachten die zij ontvangen binnen de twee weken door naar de algemene inspectie. Het diensthoofd van de algemene inspectie of de interne audit stuurt binnen twee weken een kopie van klachten met betrekking tot het optreden van de leden van de Federale Overheidsdienst Financiën in de uitoefening van hun functie aan de voorzitter van het Vast Comité F."

In zulk een automatische overzending aan de voorzitter van het Vast Comité F van de klachten aangaande het gedrag van de personeelsleden van de FOD Financiën die naar onverschillig welke ambtenaar van de FOD, naar de federale ombudslieden of naar het kabinet zijn gestuurd, is niet bij wet voorzien wat het Vast Comité P betreft. Ze verruimt systematisch het toezicht dat uitgeoefend wordt door het Vast Comité F.

3. De definitie in artikel 2 van het voorstel is dermate ruim dat ze ertoe dreigt te leiden dat het Vast Comité F toezicht zal uitoefenen op alle werkzaamheden in verband met het vestigen, heffen en invorderen van de belasting, hetgeen de kern zelf uitmaakt van de ambtsbevoegdheden van de belastingadministratie, en bijgevolg dat een extern toezicht in de plaats wordt gesteld van het interne toezicht van de belastingadministratie, een gevaar dat toeneemt doordat afdeling 4 van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel, zowel aan de leden van het Vast Comité F als aan die van de

dienst Enquêtes, bevoegdheid toekent om dwang uit te oefenen op de ambtenaren van die administratie [9].

Die kwestie zou des te meer klemmen indien in de toekomst zou blijken dat soortgelijke vaste comités van toezicht als het in uitzicht gestelde zouden worden opgericht voor andere, of zelfs voor alle federale overheidsdiensten, aangezien een recht vastgelegd in de Grondwet in het geding is, namelijk een van de rechten die gewaarborgd worden door artikel 23 van de Grondwet, en zelfs meer algemeen, daar het beginsel van

---

(9) Zo heeft de afdeling Wetgeving in verband met een wetsvoorstel waarin de oprichting van een "raad voor openbaarheid van bestuur" werd beoogd, in een advies 20.808/2, op 5 juni 1991 verstrekt over een voorstel van wet "betreffende de openbaarheid van bestuur" (punt III), opgemerkt dat de oprichting van zulk een instelling in strijd was met het beginsel van de scheiding der machten om de volgende redenen :
"In werkelijkheid maken alle regels betreffende de samenstelling van die raad dat die raad een overheid is die onder het toezicht staat van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De leden van elke afdeling van de Raad worden immers door de Kamer van Volksvertegenwoordigers benoemd (artikel 17, tweede lid) en de personeelsformatie van de Raad moet door de Kamer worden goedgekeurd (artikel 17, zesde lid). De procedure die de Raad beslist toe te passen wordt door de Kamer van Volksvertegenwoordigers goedgekeurd (artikel 21). (...) (Er) moet (op) gewezen worden dat de Raad «in betrekking kan treden met de verantwoordelijke overheden om in hun diensten onderzoeken in te stellen» (artikel 18, vierde lid); «... hij mag ter plaatse alle vaststellingen doen en zich alle bescheiden of inlichtingen doen meedelen die hij nodig acht voor het onderzoek van de zaken, en alle betrokken partijen horen» (artikel 18, vijfde lid). Indien het overheidsbestuur geen openbaarheid wil buiten de gevallen vermeld in artikel 6 van het onderzochte voorstel, kan de Raad «het bestuur tot mededeling en geschreven toelichting van het omschreven bestuursdocument verplichten binnen de door hem gestelde termijn. Het betrokken bestuur deelt aan de Raad mee welk gevolg aan zijn beslissing werd gegeven. Zo nodig wijst de Raad de persoon aan die over de uitvoering van de beslissing waakt» (artikel 19, tweede lid).
De Raad voor openbaarheid beschikt dus zowel ten opzichte van de diensten van de centrale besturen als ten opzichte van de diensten van de Executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten over dwingende bevoegdheden.
Bij gebreke van enige grondwetsbepaling die het een orgaan dat onder de Kamer van Volksvertegenwoordigers ressorteert mogelijk maakt dergelijke bevoegdheden uit te oefenen ten opzichte van de uitvoerende macht, zijn de artikelen 19 en 20 van het voorstel strijdig met het beginsel van de scheiding der machten".

.../...

gelijke behandeling gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, dat door alle besturen geëerbiedigd moet worden, op het spel staat [10].

4. Het besluit is dan ook dat het voorliggende wetsvoorstel, door de opzet ervan en het mogelijke gemeengoed worden erdoor, voor alle federale overheidsdiensten, van het toezichtstelsel dat het invoert voor de FOD Financiën, het evenwicht tussen de wetgevende en de uitvoerende macht op de helling zet, en bijgevolg het beginsel van de scheiding der machten.

III. Conclusie

Zoals hierboven is opgemerkt beoogt het voorliggende wetsvoorstel niet de bescherming van een grondrecht of van een individuele vrijheid, heeft het geen betrekking op een dienst die geregeld wordt bij de wet, zoals de politiediensten, grijpt het in op een domein waar reeds administratieve en rechterlijke beroepen bestaan, heeft het een bijzonder ruime werkingssfeer, voert het een toezicht in waarbij een orgaan van de Kamer van volksvertegenwoordigers zich moeit met de werkwijze van een dienst van de uitvoerende macht, en dreigt het veralgemeend te worden tot een groot aantal federale overheidsdiensten die allemaal het gelijkheidsbeginsel in acht moeten nemen.

Die elementen samen brengen de Raad van State ertoe te oordelen dat, gelijk het voorstel is gesteld, er niet mee kan worden volstaan het gelijkheidsbeginsel aan te voeren om uit het oogpunt van het beginsel van de scheiding der machten te rechtvaardigen dat de wetgevende macht zich moeit - hetgeen het wetsvoorstel behelst - met de prerogatieven van de uitvoerende macht.

---

(10) Zie in dat verband J. Velaers, "*De Grondwet en de Raad van State*", Maklu, 1999, blz. 338, punt 11 : "Om het evenwicht tussen controle en eigen verantwoordelijkheid te bewaren is de Raad van State van oordeel dat er geen nieuwe controlemiddelen kunnen worden gecreëerd bij wet. Hetzelfde geldt overigens t.a.v. de gewest- en gemeenschapsraden. Alleen de grondwetgever en voor de gemeenschappen en gewesten de bijzondere wetgever kunnen nieuwe controlemiddelen creëren. De Raad gaat er klaarblijkelijk vanuit dat de wetgever, bij gewone meerderheid, al te zeer het laken naar zich toe zou kunnen toehalen. Het evenwicht zou dan zijn verstoord".

La chambre était composée de

Messieurs de Heren	Y. KREINS,	président de chambre, kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame Mevrouw	M. BAGUET,	staatsraden,
Messieurs de Heren	G. KEUTGEN, G. de LEVAL,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling Wetgeving,
Madame Mevrouw	B. VIGNERON,	greffier, griffier.

De kamer was samengesteld uit

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, premier auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. W. VOGEL, eerste auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. VANDERNOOT.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS