



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.089/2
du 17 février 2014

advies 55.089/2
van 17 februari 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 9,
alinéa 2 de la loi du
26 décembre 2013 portant
diverses dispositions
concernant les prêts-citoyens
thématiques fixant la procédure
de demande d'avis préalable'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende uitvoering
van artikel 9, tweede lid van de
wet van 26 december 2013
houdende diverse bepalingen
inzake de thematische
volksleningen tot vaststelling
van de procedure voor de
voorafgaande adviesaanvraag'

Le 20 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 9, alinéa 2 de la loi du 26 décembre 2013 portant diverses dispositions concernant les prêts-citoyens thématiques fixant la procédure de demande d'avis préalable'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 février 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 février 2014.

*

Op 20 januari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende uitvoering van artikel 9, tweede lid van de wet van 26 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake de thematische volksleningen tot vaststelling van de procedure voor de voorafgaande adviesaanvraag'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 17 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, staatsraad, voorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 februari 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le projet se fonde sur l'article 9, alinéa 2, de la loi du 26 décembre 2013 'portant diverses dispositions concernant les prêts-citoyens thématiques', qui dispose comme suit :

« À la demande du bénéficiaire du financement, le ministre des Finances rend un avis préalable sur la conformité d'un projet avec les critères contenus dans l'arrêté royal visé à l'alinéa 1^{er}. Le Roi, sur la proposition du ministre des Finances, règle la procédure de demande d'avis ».

Comme le projet ne peut ainsi avoir d'autre objet que de régler « la procédure de demande d'avis », son article 4 doit être omis. En effet, cet article prévoit le principe suivant lequel « [l]'avis préalable lie le Service public fédéral Finances pour l'avenir », ainsi que les exceptions à ce principe, ce qui excède le règlement de la procédure de demande d'avis et donc l'habilitation sur laquelle repose l'arrêté en projet.

Les dispositions de cet article 4 s'inspirent du reste de celles de l'article 23, alinéas 2 et 3, de la loi du 24 décembre 2002 'modifiant le régime des sociétés en matière d'impôts sur les revenus et instituant un système de décision anticipée en matière fiscale', qui se lisent comme suit :

« La décision anticipée lie le Service public fédéral Finances pour l'avenir, sauf :

1^o lorsque les conditions auxquelles la décision anticipée est subordonnée ne sont pas remplies ;

2^o lorsqu'il apparaît que la situation et les opérations décrites par le demandeur l'ont été de manière incomplète ou inexacte, ou lorsque des éléments essentiels des opérations n'ont pas été réalisés de la manière présentée par le demandeur ;

3^o en cas de modification des dispositions des traités, du droit communautaire ou du droit interne qui sont applicables à la situation ou à l'opération visée par la décision anticipée ;

4^o lorsqu'il s'avère que la décision anticipée n'est pas conforme aux dispositions des traités, du droit communautaire ou du droit interne.

En outre, la décision anticipée ne lie plus le Service public fédéral Finances lorsque les effets essentiels de la situation ou des opérations sont modifiés par un ou plusieurs éléments connexes ou ultérieurs qui sont directement ou indirectement imputables au demandeur. Dans ce cas, le retrait de la décision anticipée produit ses effets à partir du jour du fait imputable au demandeur ».

Au contraire de ces dispositions légales, la loi précitée du 26 décembre 2013 n'établit pas le principe suivant lequel « [l']avis préalable lie le Service public fédéral Finances pour l'avenir », ni par conséquent les exceptions à ce principe. À défaut de telles dispositions légales, il y a lieu de considérer que le législateur a entendu que les avis préalables rendus en exécution de l'article 9, alinéa 2, de la loi précitée du 26 décembre 2013 ne lient pas le Service public fédéral Finances. L'article 4 du projet n'a donc pas sa place dans un arrêté d'exécution, dès lors que ces règles devraient figurer dans la loi.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

L'alinéa 1^{er} place sur le même plan la communication par un simple « email », qui, en soi, ne donne aucune certification à la date de l'envoi, et la communication par un « courrier recommandé », qui offre cette certitude.

Dès lors que cette communication fixe le point de départ de délais, il appartient à l'auteur du projet de vérifier s'il ne convient pas d'harmoniser les deux modes de communication.

Article 3

1. À la fin de la première phrase de l'alinéa 1^{er}, il y a lieu, semble-t-il, de remplacer le mot « alinéas » par le mot « articles ».

2. À l'alinéa 2, est utilisée la notion de « jours ouvrables », qui ne revêt pas d'acception juridique généralement reçue. Il y aurait dès lors lieu d'en prévoir une définition ou de mentionner tous les délais en « jours » plutôt qu'en « jours ouvrables » et de préciser que, si le délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, il est prolongé au jour ouvrable ¹ suivant.

*

¹ Cette notion de « jour ouvrable » s'entend alors, dans ce contexte, comme étant un jour qui n'est ni un samedi, ni un dimanche ni un jour férié légal. Voir, par exemple, l'article 84, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État : « Le jour ouvrable est celui qui n'est ni un samedi, ni un dimanche, ni un jour férié. Les délais commencent à courir le jour ouvrable qui suit l'inscription au rôle. Le jour de l'échéance est compris dans le délai. Si ce jour n'est pas un jour ouvrable, le jour de l'échéance est reporté au jour ouvrable qui suit ».

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 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 voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

Het ontwerp steunt op artikel 9, tweede lid, van de wet van 26 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake de thematische volksleningen’, dat luidt als volgt:

“Op vraag van de bestemming van de financiering verstrekt de minister van Financiën voorafgaand advies over de conformiteit van een project met de lijst bepaald in het koninklijk besluit bedoeld in het eerste lid. De Koning, op de voordracht van de minister van Financiën, regelt de procedure voor de adviesaanvraag”.

Aangezien het ontwerp aldus alleen kan strekken tot regeling van “de procedure voor de adviesaanvraag”, moet artikel 4 ervan vervallen. Dat artikel bepaalt immers het beginsel dat “[h]et voorafgaand advies de Federale Overheidsdienst Financiën voor de toekomst [bindt]” alsook de uitzonderingen op dit beginsel, wat verder gaat dan het regelen van de procedure voor de adviesaanvraag en dus verder dan de machtiging die de grondslag van het ontworpen besluit is.

De bepalingen van dat artikel 4 zijn overigens ontleend aan de bepalingen van artikel 23, tweede en derde lid, van de wet van 24 december 2002 ‘tot wijziging van de vennootschapsregeling inzake inkomstenbelastingen en tot instelling van een systeem van voorafgaande beslissingen in fiscale zaken’, die luiden als volgt:

“De voorafgaande beslissing bindt de Federale Overheidsdienst Financiën voor de toekomst, behalve:

1° indien de voorwaarden waaraan de voorafgaande beslissing is onderworpen, niet vervuld zijn;

2° indien blijkt dat de situatie of de verrichtingen door de aanvrager onvolledig of onjuist omschreven zijn, of indien essentiële elementen van de verrichtingen niet werden verwezenlijkt op de door de aanvrager omschreven wijze;

3° in geval van wijziging van de bepalingen van de verdragen, van het gemeenschapsrecht of van het interne recht die van toepassing zijn op de door de voorafgaande beslissing beoogde situatie of verrichting;

4° indien blijkt dat de voorafgaande beslissing niet in overeenstemming is met de bepalingen van de verdragen, van het gemeenschapsrecht of van het interne recht”.

Anders dan die wetsbepalingen, bepaalt de voornoemde wet van 26 december 2013 niet het beginsel dat “[h]et voorafgaand advies de Federale Overheidsdienst Financiën voor de toekomst [bindt]” en bijgevolg ook niet de uitzonderingen op dit beginsel. Bij ontstentenis van dergelijke wetsbepalingen moet ervan uitgegaan worden dat het de bedoeling van de wetgever was dat de voorafgaande adviezen die ter uitvoering van artikel 9, tweede lid, van de voormelde wet van 26 december 2013 worden gegeven, de Federale Overheidsdienst Financiën niet binden. Artikel 4 van het ontwerp hoort dan ook niet in een uitvoeringsbesluit, aangezien die regels in de wet zouden moeten staan.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

Het eerste lid stelt de mededeling via eenvoudige “email”, die, op zich, geen enkele bevestiging van de datum van verzending mogelijk maakt, en de mededeling per “aangetekende brief”, die deze bevestiging wel mogelijk maakt, op één lijn.

Aangezien die mededeling bepaalt wanneer de termijnen ingaan, is het aan de steller van het ontwerp om na te gaan of beide mededelingswijzen niet onderling in overeenstemming moeten worden gebracht.

Artikel 3

1. Aan het slot van de eerste zin van het eerste lid, laat het zich aanzien dat het woord “leden” moet worden vervangen door het woord “artikelen”.

2. In het tweede lid wordt gewerkt met het begrip “werkdagen”, dat geen algemeen aanvaarde juridische betekenis heeft. Het verdient dan ook aanbeveling om een definitie ervan op te nemen of alle termijnen in “dagen” en niet in “werkdagen” uit te drukken en nader te bepalen dat, als de termijn op een zaterdag, een zondag of een wettelijke feestdag verstrijkt, hij wordt verlengd tot de eerstvolgende werkdag¹.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

¹ Onder dit begrip van “werkdag” wordt, in dit verband, aldus een dag verstaan die noch een zaterdag, noch een zondag, noch een wettelijke feestdag is. Zie bijvoorbeeld artikel 84, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State: “De werkdag is de dag die noch een zaterdag, noch een zondag, noch een feestdag is. De termijnen gaan in op de eerste werkdag na die van de inschrijving op de rol. De vervalddag is in de termijn begrepen. Is die dag geen werkdag, dan verstrijkt de termijn op de eerstvolgende werkdag”.