



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.283/2
du 7 mai 2014

advies 56.283/2
van 7 mei 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
3 avril 2006 relatif au Conseil
supérieur des Finances'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
3 april 2006 betreffende de
Hoge Raad van Financiën'

Le 30 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 3 avril 2006 relatif au Conseil supérieur des Finances'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 7 mai 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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 7 mai 2014.

*

Op 30 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 2006 betreffende de Hoge Raad van Financiën'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 7 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 7 mei 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« De hoogdringendheid wordt ingeroepen gelet op het feit dat het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, voorziet in een uitbreiding van de rol van de Hoge Raad van Financiën als onafhankelijk begrotingsorgaan.

Het voorliggend ontwerp van besluit wijzigt het KB van 3 april 2006 betreffende de HRF om de noodzakelijke aanpassingen te verrichten met betrekking tot de werking van de HRF ten einde beter zijn actiedomein te weerspiegelen.

Gelet op het feit dat het samenwerkingsakkoord reeds inwerking is, lijkt het noodzakelijk dat de HRF snel in zijn nieuwe hoedanigheid, met meer inspraak van de deelentiteiten en een versterkt secretariaat, kan opereren om zijn nieuwe taken goed te kunnen uitvoeren.

Gelet op de nakende periode van lopende zaken, lijkt het ons noodzakelijk om het KB nog binnen deze legislatuur te kunnen ondertekenen en publiceren in het Staatsblad ».

*

L'avis du Conseil d'État est réclamé dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables.

En demandant l'avis du Conseil d'État dans ce délai, le Ministre des Finances s'écarte des termes de la décision du 28 février 2014 par laquelle le Conseil des ministres – dont la délibération est, en l'espèce, requise par l'article 28 de la loi de redressement du 10 février 1981 'relative aux dispositions fiscales et financières' et par l'article 49, § 6, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' – a prévu que soit demandé l'avis du Conseil d'État sur le projet d'arrêté. Il ressort en effet des termes de cette décision que l'avis du Conseil d'État doit être demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, c'est-à-dire en

réclamant communication de l'avis dans un délai de trente jours, et non pas dans un délai de cinq jours ouvrables ¹.

En tout état de cause, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une demande d'avis dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables n'est recevable qu'« en cas d'urgence spécialement motivée ».

La justification de l'urgence qui est donnée en l'espèce ne suffit pas à motiver spécialement l'urgence qu'il y a ou qu'il y aurait à réclamer communication de l'avis du Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables, plutôt que, le cas échéant, dans le délai de trente jours prévu par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Eu égard à son objet même, cette motivation ne permet en aucune manière de justifier l'urgence d'adopter les articles 2 et 3, 1^o, du projet d'arrêté.

En ce qui concerne les articles 1^{er} et 3, 2^o, du projet d'arrêté, elle est en défaut d'indiquer en quoi les modifications que ces dispositions envisagent d'apporter à l'arrêté royal du 3 avril 2006 'relatif au Conseil supérieur des finances' sont à ce point nécessaires pour assurer la bonne exécution des missions qu'attribue à cet organe l'accord de coopération du 13 décembre 2013 dont il est fait état – lequel accord est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014 –, qu'il s'impose ou qu'il s'imposerait que l'avis du Conseil d'État soit donné dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables.

Quant à l'argument déduit de la nécessité d'adopter l'arrêté en projet avant la période « imminente » des affaires courantes, il est en tout état de cause aujourd'hui caduc puisque, les Chambres étant dissoutes de plein droit du fait de la déclaration de révision de la Constitution intervenue le 25 avril 2014 ², l'on est déjà à présent en période d'affaires courantes.

En conséquence, la demande d'avis est irrecevable.

*

¹ Avant l'entrée en vigueur de l'article 23 de la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', la faculté de réclamer communication de l'avis du Conseil d'État dans un délai de cinq jours ouvrables était prévue au 2^o de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle l'est maintenant au 3^o de cette disposition. Désormais, le 2^o de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est relatif aux demandes d'avis du Conseil d'État dans un délai de trente jours.

² *Moniteur belge*, 28 avril 2014, 2^e édition.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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 hoogdringendheid wordt ingeroepen gelet op het feit dat het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, voorziet in een uitbreiding van de rol van de Hoge Raad van Financiën als onafhankelijk begrotingsorgaan.

Het voorliggend ontwerp van besluit wijzigt het KB van 3 april 2006 betreffende de HRF om de noodzakelijke aanpassingen te verrichten met betrekking tot de werking van de HRF ten einde beter zijn actiedomein te weerspiegelen.

Gelet op het feit dat het samenwerkingsakkoord reeds inwerking is, lijkt het noodzakelijk dat de HRF snel in zijn nieuwe hoedanigheid, met meer inspraak van de deeltiteiten en een versterkt secretariaat, kan opereren om zijn nieuwe taken goed te kunnen uitvoeren.

Gelet op de nakende periode van lopende zaken, lijkt het ons noodzakelijk om het KB nog binnen deze legislatuur te kunnen ondertekenen en publiceren in het Staatsblad.”

*

Aan de Raad van State is gevraagd zijn advies binnen een termijn van ten hoogste vijf werkdagen mee te delen.

Door de Raad van State te verzoeken om zijn advies binnen die termijn mee te delen, wijkt de Minister van Financiën af van de inhoud van de beslissing van de Ministerraad van 28 februari 2014, welke raad *in casu* overleg dient te plegen krachtens artikel 28 van de herstelwet van 10 februari 1981 ‘inzake de fiscale en financiële bepalingen’ en krachtens artikel 49, § 6, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’. In die beslissing staat dat het advies van de Raad van State moet worden gevraagd over het ontwerpbesluit. Uit de bewoordingen van die beslissing blijkt immers dat het advies van de Raad van State moet worden gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, met andere woorden binnen een termijn van dertig dagen, en niet binnen een termijn van vijf werkdagen.¹

Hoe dan ook moet worden opgemerkt dat een adviesaanvraag binnen een termijn van ten hoogste vijf werkdagen krachtens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State alleen ontvankelijk is “in spoedeisende gevallen die (...) met bijzondere redenen worden omkleed”.

In de verantwoording van het verzoek om spoedbehandeling die *in casu* wordt gegeven worden geen voldoende bijzondere redenen aangevoerd voor de aangevoerde feitelijke of beweerde spoed om aan de Raad van State te vragen dat hij zijn advies binnen een termijn van ten hoogste vijf werkdagen meedeelt in plaats van, in voorkomend geval, binnen de termijn van dertig dagen waarin artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziet.

Gelet op de inhoud zelf van die motivering kan daarmee geenszins aangetoond worden dat het dringend noodzakelijk is om de artikelen 2 en 3, 1°, van het ontwerpbesluit vast te stellen.

De motivering geeft niet aan in welk opzicht de wijzigingen die de artikelen 1 en 3, 2°, van het ontwerpbesluit beogen aan te brengen in het koninklijk besluit van 3 april 2006 ‘betreffende de Hoge Raad van Financiën’, dermate noodzakelijk zijn om te zorgen voor een deugdelijke uitvoering van de taken die aan dat orgaan worden opgelegd bij het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 waarvan gewag wordt gemaakt – en dat sinds 1 januari 2014 in werking is –, dat het advies van de Raad van State binnen een termijn van ten hoogste vijf werkdagen moet of zou moeten worden gegeven.

¹ Vóór de inwerkingtreding van artikel 23 van de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’ was de mogelijkheid om aan de Raad van State te vragen dat hij zijn advies binnen een termijn van vijf werkdagen meedeelt, vervat in de bepaling onder 2° van artikel 84, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Thans is die mogelijkheid vervat in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°. Voortaan heeft de bepaling onder 2° van artikel 84, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State betrekking op de adviesaanvragen van de Raad van State binnen een termijn van dertig dagen.

Het argument dat voortvloeit uit de noodzaak het ontwerpbesluit vast te stellen vóór de “nakende” periode van lopende zaken, is hoe dan ook achterhaald. Wij bevinden ons immers reeds in een periode van lopende zaken, daar de Kamers van rechtswege ontbonden zijn op grond van de verklaring tot herziening van de Grondwet van 25 april 2014.²

De adviesaanvraag is derhalve niet-ontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

² Belgisch Staatsblad, 28 april 2014, tweede editie.