



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.305/3
van 26 april 2016

over

een ontwerp van wet ‘tot
invoering van een permanent
systeem inzake fiscale en
sociale regularisatie’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.305/3
du 26 avril 2016

sur

un projet de loi ‘visant à
instaurer un système
permanent de régularisation
fiscale et sociale’

Op 20 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van wet 'tot invoering van een permanent systeem inzake fiscale en sociale regularisatie'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 april 2016.

*

Le 20 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet de loi 'visant à instaurer un système permanent de régularisation fiscale et sociale'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 26 avril 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 avril 2016.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“in de commissie Financiën en Begroting waar het wetsontwerp wordt besproken, werd vastgesteld dat het gaat om ingetrokken maar aangepaste bepalingen van het ontwerp van programmawet nr. 1479/001 waarvoor de urgentie werd verleend en die gestemd werd tijdens de plenaire vergadering van 17 december 2015. De commissie is van oordeel dat het risico bestaat dat het advies van de Raad van State over het wetsontwerp nr. 1738 niet compleet zou zijn, met name op het stuk van de raadpleging van de deelstaten.”

Daarmee wordt echter niet verantwoord waarom om spoedbehandeling moet worden verzocht. Het gegeven dat de Kamer van volksvertegenwoordigers (hierna: de Kamer) eind vorig jaar ingestemd heeft met de urgente behandeling van het ontwerp van programmawet – waarin het onderdeel ‘fiscale en sociale regularisatie’ (voorziene inwerkingtreding: 1 januari 2016) was opgenomen, maar dat er uiteindelijk is uitgelicht om, na de herwerking ervan, als een apart wetsontwerp te worden ingediend –, verantwoordt immers niet waarom voor de thans voorgelegde tekst een advies op dertig dagen niet zou volstaan.

Gelet op het voorgaande is de adviesaanvraag onontvankelijk.

2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, wijst er bovendien op dat de om advies voorgelegde tekst een herwerkte versie is van voorontwerpen waarover op 28 oktober 2015¹ en 7 december 2015² reeds adviezen zijn verstrekt, waarbij alle aspecten ervan zijn behandeld.³

¹ Adv.RvS 58.321/1-2-3-4-VR van 28 oktober 2015 over een voorontwerp van ‘programmawet (I)’, *Parl.St.* Kamer, nr. 54-1479/001, (85) 115-122.

² Adv.RvS 58.557/VR/1/3 van 7 december 2015 over een voorontwerp van programmawet – ‘Titel 5, Hoofdstuk 2 – Fiscale en sociale regularisatie’, *Parl.St.* Kamer, nr. 54-1738/001, 41-51.

³ Zo is er inzake de fiscale regularisatie onder meer op gewezen dat gelet op de vermenging van de bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten een regularisatieregeling noodzakelijk aan de burgers aangeboden moet worden “als het resultaat van een samenspraak tussen alle bevoegde overheden” (*Parl.St.* Kamer, nr. 54-1479/001, 120; *Parl.St.* Kamer, nr. 54-1738/001, 48).

Naderhand heeft de Regering, na kennis te hebben genomen van het advies, het voorontwerp telkens aangepast en het uiteindelijk op 29 maart 2016 bij de Kamer ingediend. De Kamer beschikt dus over alle elementen om de door de Regering voorgestelde regeling te beoordelen, namelijk het voorontwerp zoals het om advies is voorgelegd aan de Raad van State, het advies van de Raad van State en het wetsontwerp.

In dit geval blijkt voor alle bepalingen van de om advies voorgelegde tekst die inhoudelijke wijzigingen bevatten in vergelijking met de vorige adviesaanvraag, dat die wijzigingen verband houden met de wijze waarop de Regering meende tegemoet te komen aan de adviesopmerkingen. De Raad van State zou dan ook bij een nieuwe adviesaanvraag niets meer kunnen doen dan naar zijn reeds gegeven advies te verwijzen.⁴

*

⁴ Dat zou enkel anders zijn indien de juridische context sinds de vorige adviesaanvraag dermate gewijzigd is, dat het eerdere advies aan herziening toe is. Dat is hier echter niet het geval.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En exigeant que les demandes d'avis dans les cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, ne soit sollicité qu'exceptionnellement. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

« in de commissie Financiën en Begroting waar het wetsontwerp wordt besproken, werd vastgesteld dat het gaat om ingetrokken maar aangepaste bepalingen van het ontwerp van programmawet nr. 1479/001 waarvoor de urgentie werd verleend en die gestemd werd tijdens de plenaire vergadering van 17 december 2015. De commissie is van oordeel dat het risico bestaat dat het advies van de Raad van State over het wetsontwerp nr. 1738 niet compleet zou zijn, met name op het stuk van de raadpleging van de deelstaten ».

Cette justification n'indique toutefois pas pourquoi l'urgence doit être invoquée. En effet, le fait que, à la fin de l'année dernière, la Chambre des représentants (ci-après : la Chambre) a marqué son accord pour que le projet de loi-programme – qui contenait le volet 'régularisation fiscale et sociale' (date d'entrée en vigueur prévue : 1^{er} janvier 2016), mais qui a finalement été distrait de celui-ci, pour être introduit, après son remaniement, sous la forme d'un projet de loi distinct – soit traité d'urgence ne justifie pas pourquoi un avis à rendre dans les trente jours ne suffirait pas pour le texte actuellement soumis.

Compte tenu de ce qui précède, la demande d'avis est irrecevable.

2. Le Conseil d'État, section de législation, souligne en outre que le texte soumis pour avis est une version remaniée d'avant-projets sur lesquels des avis ont déjà été donnés les 28 octobre 2015 ¹ et 7 décembre 2015 ², qui en ont examiné tous les aspects ³.

Par la suite, le Gouvernement, après avoir pris connaissance de l'avis, a chaque fois adapté l'avant-projet et l'a finalement déposé à la Chambre le 29 mars 2016. La Chambre

¹ Avis C.E. 58.321/1-2-3-4-VR du 28 octobre 2015 sur un avant-projet de 'loi programme (I)', *Doc. parl.*, Chambre, n° 54-1479/001, pp. (85) 115-122.

² Avis C.E. 58.557/VR/1/3 du 7 décembre 2015 sur un avant-projet de loi programme – 'Titre 5, Chapitre 2 – Régularisation fiscale et sociale', *Doc. parl.*, Chambre, n° 54-1738/001, pp. 41-51.

³ Ainsi, il a notamment été relevé à propos de la régularisation fiscale que compte tenu de la confusion des compétences de l'autorité fédérale et des régions en la matière, le régime de régularisation devra nécessairement être présenté aux citoyens « comme étant le résultat d'une concertation entre toutes les autorités compétentes » (*Doc. parl.*, Chambre, n° 54-1479/001, p. 120; *Doc. parl.*, Chambre, n° 54-1738/001, p. 48).

dispose donc de tous les éléments pour apprécier le régime proposé par le Gouvernement, à savoir l'avant-projet tel qu'il a été soumis pour avis au Conseil d'État, l'avis du Conseil d'État et le projet de loi.

En l'espèce, il apparaît que pour toutes les dispositions du texte soumis pour avis, qui contiennent des modifications de fond par rapport à la demande d'avis précédente, que ces modifications sont en rapport avec la manière dont le Gouvernement a estimé donner suite aux observations formulées dans l'avis. Par conséquent, en cas de nouvelle demande d'avis, le Conseil d'État ne pourrait rien faire de plus que de renvoyer à son avis déjà rendu ⁴.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁴ Il n'en irait autrement que si, depuis la demande d'avis précédente, le contexte juridique est à ce point modifié que le précédent avis doit être revu. Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce.