ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.915/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 17 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant modification de la loi du 20 juillet 1979 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement dans la Communauté économique européenne, des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'Orientation et de Garantie agricole ainsi que des prélèvements agricoles et des droits de douane, de la taxe sur la valeur ajoutée et de certains droits d'accise [(1)]", a donné le 20 février 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.915/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 17 februari 2003 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 20 juli 1979 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen in de Europese Economische Gemeenschap, die voortvloeien uit verrichtingen, die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor Landbouw, alsmede van landbouwheffingen en douanerechten, van de belasting op de toegevoegde waarde en van bepaalde douanerechten [(1)]", heeft op 20 februari 2003 het volgende advies gegeven :

---

(1) Transposition en droit belge de la Directive 2001/44/CE du Conseil du 15 juin 2001 modifiant la Directive 76/308/CEE du Conseil du 15 mars 1976 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement dans la Communauté économique européenne, des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'Orientation et de Garantie agricole ainsi que des prélèvements agricoles et des droits de douane, de la taxe sur la valeur ajoutée et de certains droits d'accise.

(1) Omzetting naar Belgisch recht van de Richtlijn 2001/44/EG van de Raad van 15 juni 2001 tot wijziging van Richtlijn 76/308/EEG betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit verrichtingen die deel uitmaken van het financieringsstelsel van het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw, alsmede van landbouwheffingen en douanerechten, evenals van schuldvorderingen uit hoofde van de belasting over de toegevoegde waarde en van bepaalde accijnzen.

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(L'urgence est) motivée par la mise en demeure adressée, le 18 juillet 2002, à la Belgique par la Commission européenne du chef de retard dans la transposition de la Directive précitée".

*
* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

Compétence de l'auteur de l'acte

A l'article 3 du projet (article 2, a), en projet), le texte nouveau précise que sont incluses dans son champ d'application, les créances afférentes à des mesures "fédérales" en matière agricole. Pour garantir la sécurité juridique, l'exposé des motifs doit justifier la nécessité d'introduire le mot "fédérales" et préciser quelle est la portée concrète de cette restriction, ce qui permettra aux régions de déterminer s'il leur incombe de prendre des mesures complémentaires de transposition (voyez l'article 6, § 1er, V, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Pour les mêmes raisons, des précisions analogues doivent être apportées en ce qui concerne le secteur du sucre.

Fondement juridique

1. La faculté pour le législateur de s'écarter de l'avant-projet de loi est limitée par les termes des directives 76/308/CEE et 2001/44/CE, précitées. C'est pourquoi il importe qu'un tableau complet de correspondance entre les directives et la loi telle qu'elle résulterait des modifications envisagées, soit joint au projet de loi que déposera le Gouvernement à la Chambre des représentants.

Pareil tableau est aussi précieux pour l'examen d'un projet de loi (spécialement dans le délai de trois jours imparti au Conseil d'Etat) que celui du texte coordonné des articles à modifier, joint à la demande d'avis conformément au point E de la circulaire du 25 mai 2000 relative aux procédures de dépôt d'un projet de loi.

Au demeurant, ce tableau est réclamé par la Commission des Communautés européennes dans son courrier adressé au Ministre des Affaires étrangères le 11 juillet 2002.

2. En ce qui concerne l'article 8 du projet (article 13 en projet), l'intention est, selon les explications fournies au Conseil d'Etat, de procéder à la confection d'un nouveau titre, qui reprendrait, en les traduisant, les seules mentions essentielles et nécessaires du titre étranger plutôt que de faire procéder à sa traduction "in extenso".

La sécurité juridique des débiteurs risque de s'en trouver affectée.

Des difficultés pourront en résulter, du point de vue de la responsabilité de l'administration, dans les rapports entre l'Etat membre où l'autorité requérante a son siège et l'Etat membre de l'autorité requise (voyez notamment l'article 18, § 4, de la directive; adde l'article 17).

3. En vertu de l'article 13 du projet, les dispositions en projet produiraient leurs effets le 1er juillet 2002. A s'en tenir à l'article 2, § 1er, de la directive 2001/44/CE, précitée, il eût fallu viser au plus tard le 30 juin 2002.

Toutefois, des mesures d'assistance impliquent des opérations juridiques et matérielles qui ne se conçoivent pas de façon rétroactive.

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat, l'article 13 tend à indiquer que l'extension du champ d'application du régime d'assistance mutuelle à de nouvelles catégories de créances, inclut les créances appartenant à ces nouvelles catégories, nées avant la publication de la présente loi au Moniteur belge.

Le principe de l'effet immédiat de la loi nouvelle sur les situations en cours paraît rencontrer à lui seul cette préoccupation. L'article 13 paraît, dès lors, pouvoir être abandonné.

Pour éviter toute difficulté procédurale, tout au plus pourrait-on concevoir un texte de droit transitoire précisant de façon expresse que les mesures d'assistance s'étendent aux créances nées avant l'entrée en vigueur de la loi, si les auteurs de l'avant-projet devaient considérer que la solution ne s'impose pas d'elle-même.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

> "(L'urgence est) motivée par la mise en demeure adressée, le 18 juillet 2002, à la Belgique par la Commission européenne du chef de retard dans la transposition de la Directive précitée".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bepaalt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

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

Bevoegdheid van de steller van de handeling

In artikel 3 van het ontwerp (ontworpen artikel 2, a)) staat in de nieuwe tekst dat de schuldvorderingen die verband houden met "federale" maatregelen op landbouwgebied binnen de werkingssfeer van de wet vallen. Ter wille van de rechtszekerheid behoort in de memorie van toelichting te worden aangegeven waarom het nodig is het woord "federale" in te voegen en wat de concrete strekking is van die beperking, zodat de gewesten kunnen nagaan of ze extra omzettingsmaatregelen moeten nemen (zie artikel 6, § 1, V, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Om dezelfde redenen dienen soortgelijke preciseringen te worden aangebracht wat betreft de suikersector.

Rechtsgrond

1. De mogelijkheid voor de wetgever om af te wijken van het voorontwerp van wet wordt beperkt door de genoemde richtlijnen 76/308/EEG en 2001/44/EG. Daarom dient een volledige tabel die voor elke bepaling van de wet zoals die eruitziet nadat de voorgenomen wijzigingen zijn aangebracht, de overeenkomstige bepalingen van de richtlijnen aangeeft, gevoegd te worden bij het wetsontwerp dat de Regering zal indienen bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Zulk een tabel is even belangrijk voor het onderzoek van een wetsontwerp (zeker wanneer de Raad van State slechts over drie dagen beschikt) als de tabel met de gecoördineerde tekst van de te wijzigingen artikelen die bij de adviesaanvraag is gevoegd overeenkomstig punt E van de circulaire van 25 mei 2000 betreffende de procedures voor de indiening van een ontwerp van wet.

Die tabel wordt overigens gevraagd door de Commissie van de Europese Gemeenschappen in haar brief aan de Minister van Buitenlandse Zaken van 11 juli 2002.

2. Wat artikel 8 van het ontwerp betreft (ontworpen artikel 13) is het, volgens de uitleg verstrekt aan de Raad van State, de bedoeling een nieuwe titel aan te maken waarop alleen de vertaling van de essentiële en vereiste vermeldingen van de buitenlandse titel staat, in plaats van die titel "in extenso" te vertalen.

De rechtszekerheid van de schuldenaars kan daardoor in het gedrang komen.

Er kunnen op het vlak van de aansprakelijkheid van het bestuur problemen rijzen in de betrekkingen tussen de lidstaat waar de verzoekende autoriteit gevestigd is en de lidstaat van de aangezochte overheid (zie inzonderheid artikel 18, lid 4, van de richtlijn; zie ook artikel 17).

3. Krachtens artikel 13 van het ontwerp zouden de ontworpen bepalingen op 1 juli 2002 uitwerking hebben. Wil men artikel 2, lid 1, van de genoemde richtlijn 2001/44/EG in acht nemen, had dit uiterlijk 30 juni 2002 moeten zijn.

Bijstandsverrichtingen houden evenwel juridische en materiële handelingen in die geen terugwerkende kracht kunnen hebben.

Volgens de uitleg verstrekt aan de Raad van State strekt artikel 13 ertoe aan te geven dat de uitbreiding van de werkingssfeer van de regeling inzake wederzijdse bijstand tot nieuwe categorieën schuldvorderingen ook geldt voor de schuldvorderingen die onder die nieuwe categorieën vallen en die ontstaan zijn vóór de bekendmaking van de voorliggende wet in het Belgisch Staatsblad.

Het beginsel van de onmiddellijke werking van de nieuwe wet ten aanzien van de bestaande toestanden lijkt op zich te volstaan opdat dat het geval zou zijn. Artikel 13 lijkt dan ook geschrapt te kunnen worden.

Om procedureproblemen te voorkomen, kan eventueel gedacht worden aan een overgangsregeling waarin uitdrukkelijk gepreciseerd wordt dat de bijstandsverrichtingen ook gelden voor schuldvorderingen die ontstaan zijn voordat de wet in werking is getreden, mochten de stellers van het voorontwerp van oordeel zijn dat niet sowieso al het geval is.

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

J. JAUMOTTE, conseillers d'Etat,
Mesdames M. BAGUET, staatsraden,
Mevrouwen

A.-C. VAN GEERSDAELE, greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

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

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. P. BROUWERS, adjunct-referendaris.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

Y. KREINS