

## ROYAUME DE BELGIQUE

-----

## KONINKRIJK BELGIE

-----

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

-----

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

-----

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 30 décembre 1996, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant confirmation des arrêtés royaux relatifs aux accords fiscaux préalables et au précompte professionnel", a donné le 9 juin 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 30 december 1996 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende bekrachtiging van koninklijke besluiten inzake voorafgaande fiscale akkoorden en bedrijfsvoorheffing", heeft op 9 juni 1997 het volgende advies gegeven :

### Observations préalables

1. Le Conseil d'Etat, section de législation, relève que le projet de loi ne respecte pas l'article 345 C.I.R. 92 lequel précise que "Le Roi saisira les chambres législatives, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur plus prochaine session, d'un projet de loi de confirmation des arrêtés ...".

2. Doit être joint au projet de loi, le texte des arrêtés royaux à confirmer.

3. L'arrêté royal du 4 avril 1995, d'une part, les arrêtés royaux du 14 décembre 1995 et du 30 juin 1996, d'autre part, ne présentent entre eux aucun lien logique ou politique. Il n'y a donc pas lieu d'en lier le sort en prévoyant l'adoption d'un projet de loi unique. Deux avant-projets de loi distincts doivent être présentés à la Chambre des représentants.

### Examen du projet

#### Dispositif

#### Article 2

1. Selon son préambule, l'arrêté royal du 4 avril 1995 relatif à la Commission des accords fiscaux préalables, a été délibéré en conseil des ministres, conformément à

.../...

l'article 345, § 4, alinéa 1er, du C.I.R. 92; en conséquence, par application de l'article 14, 1<sup>o</sup>, a, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'arrêté eût dû être soumis, à l'état de projet, à l'avis de l'inspecteur des Finances; or, le préambule ne mentionne pas ledit avis. Selon les informations communiquées au Conseil d'Etat, la consultation n'a pas eu lieu en raison de l'absence d'incidence budgétaire du projet. Cette considération ne permet pas d'écarter l'application de l'article 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 qui, sur ce point, a modifié le régime de contrôle qui avait été instauré par l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire.

2. La portée de l'arrêté royal du 4 avril 1995, qui a remplacé l'arrêté royal du 9 novembre 1992 portant création de la commission, a été décrite en ces termes par le fonctionnaire délégué.

"Le nouveau texte (intègre) la procédure d'accords préalables en matière d'impôts indirects instaurée par la loi du 30 mars 1994 portant exécution du plan global en matière de fiscalité à la procédure déjà existante en matière d'impôts sur les revenus, sans multiplier les organes administratifs et en prévoyant des dispositions assurant la cohérence des décisions sur les demandes mixtes.

La commission est composée de huit membres effectifs et de huit membres suppléants issus paritairement de l'administration centrale des contributions directes et de l'administration centrale de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines.

.../...

Elle est présidée par un membre effectif issu de l'administration centrale des contributions directes. Toutefois, lorsque la demande d'accord préalable ne concerne que les impôts indirects, le président est remplacé par un membre effectif issu de l'administration centrale concernée.

Tous les membres et le président sont nommés par le ministre des Finances.

En ce qui concerne la procédure proprement dite, le nouvel arrêté ne comporte pas de modifications fondamentales par rapport à l'arrêté royal du 9 novembre 1992 précité. On a cependant légalisé la participation de fonctionnaires des deux administrations qui ne sont pas membres effectifs à l'examen des demandes ainsi qu'à l'audition du demandeur ou de son conseil dûment mandaté ou de son avocat. Ces fonctionnaires peuvent en effet être invités à assister la commission en raison de leur connaissance du dossier et de leur expérience technique.

L'insertion de cette nouvelle disposition est destinée à servir de fondement juridique dans les cas où serait contesté l'appel fait à certains fonctionnaires et à assurer ainsi le bon déroulement de la procédure devant la commission."

Ces explications complétant utilement l'exposé des motifs, qui est très succinct, le Conseil d'Etat a cru opportun de les reproduire dans son avis.

3. L'arrêté royal du 14 décembre 1995 modifiant, en matière de précompte professionnel, l'A.R./C.I.R. 92 fait l'objet d'un recours en annulation partielle devant le Conseil d'Etat, section d'administration.

.../...

Le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstient de se prononcer sur la légalité de l'arrêté royal précité.

4. Dans ses arrêts 34/93 (1) et 73/93 (2), la Cour d'arbitrage a pu affirmer que la procédure de confirmation législative instituée par l'article 275, § 3, du C.I.R. renforce le contrôle par le législateur sur l'exercice de pouvoirs consentis au Roi. Elle a trouvé dans ce contrôle par le Parlement une justification du fait que la confirmation législative aboutit à soustraire certains actes du pouvoir exécutif au contrôle juridictionnel de légalité. Cette argumentation affirme implicitement, mais non moins clairement, qu'il est nécessaire que ce contrôle soit aussi effectif que possible. Il ne le serait pas et risquerait même de devenir illusoire si les membres de la Chambre des représentants n'étaient pas en mesure de vérifier, textes en main et avec la plus grande circonspection, que les arrêtés à confirmer respectent bien les principes d'égalité et de non-discrimination des articles 10 et 11 de la Constitution et que les règles de leur calcul sont aussi proches que possible de celles du calcul de l'impôt dont - il convient de s'en souvenir - le précompte n'est qu'un mode de perception. C'est pourquoi, l'exposé des motifs de la loi confirmative en projet doit soigneusement indiquer les étapes du raisonnement suivi pour établir, comme ils l'ont été, les barèmes du précompte professionnel.

---

(1) Moniteur belge, 29 mai 1993.

(2) Moniteur belge, 10 novembre 1993.

5. L'objet de l'arrêté royal du 30 juin 1996 modifiant, en matière de précompte professionnel, l'A.R./C.I.R. 92 doit, lui aussi, être décrit dans l'exposé des motifs, pour les raisons indiquées sous l'observation 4.

-----

### Voorafgaande opmerkingen

1. De Raad van State, afdeling wetgeving, wijst erop dat het wetsontwerp artikel 345 W.I.B. 92 niet in acht neemt, waarin bepaald wordt dat "De Koning (...) bij de Wetgevende Kamers, onmiddellijk indien ze in zitting zijn, zo niet bij de opening van de eerstvolgende zitting, een ontwerp van wet (zal) indienen tot bekrachtiging van de (...) besluiten".

2. De tekst van de koninklijke besluiten die bekrachtigd moeten worden, moet bij het wetsontwerp worden gevoegd.

3. Er is geen enkel logisch verband, noch enig verband op het gebied van het beleid tussen het koninklijk besluit van 4 april 1995 enerzijds, en de koninklijke besluiten van 14 december 1995 en 30 juni 1996 anderzijds. Er is dus geen grond om ze samen te laten behandelen door één enkel wetsontwerp ter goedkeuring voor te leggen. Er moeten twee afzonderlijke voorontwerpen van wet worden ingediend bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

.../...

## Onderzoek van het ontwerp

### Bepalend gedeelte

#### Artikel 2

1. Luidens de aanhef van het koninklijk besluit van 4 april 1995 met betrekking tot de Commissie voor voorafgaande fiscale akkoorden, is over dit besluit in de ministerraad beraadslaagd, overeenkomstig artikel 345, § 4, eerste lid, van het W.I.B. 92; bijgevolg had het besluit, ingevolge artikel 14, 1<sup>o</sup>, a, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, in de ontwerpfase voor advies aan de inspecteur van Financiën moeten worden voorgelegd; de aanhef maakt echter geen melding van dat advies. Volgens de informatie die aan de Raad van State verstrekt is, heeft de raadpleging niet plaatsgevonden omdat het ontwerp geen budgettaire gevolgen had. Dat is geen reden om artikel 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 niet toe te passen, welk artikel de toezichtsregeling, ingesteld bij het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, op dat vlak gewijzigd heeft.

2. De strekking van het koninklijk besluit van 4 april 1995, waardoor het koninklijk besluit van 9 november 1992 tot oprichting van de commissie vervangen is, is door de gemachtigde ambtenaar als volgt beschreven.

.../...

"Le nouveau texte (intègre) la procédure d'accords préalables en matière d'impôts indirects instaurée par la loi du 30 mars 1994 portant exécution du plan global en matière de fiscalité à la procédure déjà existante en matière d'impôts sur les revenus, sans multiplier les organes administratifs et en prévoyant des dispositions assurant la cohérence des décisions sur les demandes mixtes.

La commission est composée de huit membres effectifs et de huit membres suppléants issus paritairement de l'administration centrale des contributions directes et de l'administration centrale de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines.

Elle est présidée par un membre effectif issu de l'administration centrale des contributions directes. Toutefois, lorsque la demande d'accord préalable ne concerne que les impôts indirects, le président est remplacé par un membre effectif issu de l'administration centrale concernée.

Tous les membres et le président sont nommés par le ministre des Finances.

En ce qui concerne la procédure proprement dite, le nouvel arrêté ne comporte pas de modifications fondamentales par rapport à l'arrêté royal du 9 novembre 1992 précité. On a cependant légalisé la participation de fonctionnaires des deux administrations qui ne sont pas membres effectifs à l'examen des demandes ainsi qu'à l'audition du demandeur ou de son conseil dûment mandaté ou de son avocat. Ces fonctionnaires peuvent en effet être invités à assister la commission en raison de leur connaissance du dossier et de leur expérience technique.

L'insertion de cette nouvelle disposition est destinée à servir de fondement juridique dans les cas où serait contesté l'appel fait à certains fonctionnaires et à assurer ainsi le bon déroulement de la procédure devant la commission."

.../...

Aangezien deze uitleg een nuttige aanvulling is van de memorie van toelichting, die erg beknopt is, heeft de Raad van State gemeend dat het aangewezen was hem in zijn advies over te nemen.

3. Tegen het koninklijk besluit van 14 december 1995 tot wijziging van het KB/WIB 92, op het stuk van de bedrijfsvoorheffing is een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State, afdeling administratie.

De Raad van State, afdeling wetgeving, spreekt zich daarom niet uit over de wettigheid van het genoemde koninklijk besluit.

4. Het Arbitragehof heeft in zijn arresten nr. 34/93 (1) en nr. 73/93 (2) kunnen bevestigen dat de bij artikel 275, § 3, van het W.I.B. ingestelde procedure van bekrachtiging door de wetgever, de controle van de wetgever op de uitoefening van de aan de Koning verleende machtiging, verstevigt. Zij heeft gemeend dat deze controle uitgeoefend door het Parlement gewettigd was, omdat de bekrachtiging van de wetgever tot gevolg heeft dat sommige handelingen van de uitvoerende macht ontsnappen aan de toetsing van de wettigheid door de rechter. Deze redenering stelt impliciet, maar niettemin zeer duidelijk, dat deze controle zo doeltreffend

---

(1) Belgisch Staatsblad, 29 mei 1993.

(2) Belgisch Staatsblad, 10 november 1993.

mogelijk moet zijn. Dat zou niet het geval zijn en de controle zou zelfs maar schijn kunnen worden, indien de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers niet in staat zouden zijn om, met de tekst in de hand en met de grootste omzichtigheid, na te gaan of de besluiten die bekrachtigd moeten worden, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van niet-discriminatie van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wel in acht nemen, en of de regels voor de berekening ervan zo dicht mogelijk aansluiten bij die voor de berekening van de belastingen, waarbij men niet mag vergeten dat de voorheffing slechts een wijze van inning is. Dat is de reden waarom de memorie van toelichting van de ontworpen bekrachtigingswet zorgvuldig de verschillende stappen moet aangeven van de redenering die gevolgd is om de barema's van de bedrijfsvoorheffing vast te stellen, zoals die zijn vastgesteld.

5. Ook het onderwerp van het koninklijk besluit van 30 juni 1996 tot wijziging van het KB/WIB 92, op het stuk van de bedrijfsvoorheffing moet, om de redenen opgegeven onder opmerking nr. 4, beschreven worden in de memorie van toelichting.

-----

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,  
de Heren

président,  
voorzitter,

Y. KREINS,  
P. HANSE,

conseillers d'Etat,  
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la  
section de législation,

J. van COMPERNOLLE,

assessoren van de  
afdeling wetgeving,

Madame  
Mevrouw

J. GIELISSEN,

greffier,  
griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. NIKIS, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS