

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.723/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 21 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur des amendements du Gouvernement à l'avant-projet de loi "portant des dispositions diverses", a donné le 28 novembre 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Het verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door :

- de amendementen vanaf 1 januari 2007 een nieuwe regel invoeren die een oplossing moeten bieden bij de toetsing van de 80 % - regel die is vastgelegd inzake bijdragen en premies in het kader van een pensioenvorming binnen de tweede pijler, aan toezeggingen van het type «vaste bijdragen»;
- de werkgevers en werknemers moeten zo spoedig mogelijk van de voorgestelde oplossing in kennis worden gesteld opdat ze er rekening kunnen mee houden vanaf 1 januari 2007;
- de regel moet er ook voor zorgen dat een grotere juridische zekerheid wordt bekomen;
- tevens wordt gebruik gemaakt van het feit dat in het wetsontwerp houdende diverse bepalingen reeds een wijziging aan artikel 59 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 is opgenomen. Het past beide wijzigingen samen aan het parlement voor te leggen zodat eenzelfde artikel geen twee keer op zeer korte termijn moet worden gewijzigd;
- tezelfdertijd wordt op sociaal vlak een pensioengegevensbank opgericht die samen met de hier bedoelde nieuwe regel een waarborg moet bieden dat de fiscale dossiers op een meer eenvoudige wijze kunnen worden gecontroleerd. Die gegevensbank zal zijn informatie verzamelen vanaf 1 januari 2007;
- aangezien de beide maatregelen een pakket vormen om in een aantal dossiers de geschillen te vermijden, acht de regering het noodzakelijk dat beide zo snel mogelijk en gelijktijdig worden ingevoerd."

*

* *

.../...

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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 ci-après.

Dispositif

Article 430

Art. 430.- A.

Les textes modificatifs formant l'article 430.A. ont fait l'objet de l'avis du Conseil d'État 41.199/2/V, donné le 6 septembre 2006, sur un avant-projet de loi "modifiant certaines dispositions du Code des impôts sur les revenus 1992 afin de les mettre en conformité avec certains principes du Traité instituant la Communauté européenne et de l'Accord sur l'Espace économique européen", auquel il est renvoyé et qui doit être déposé en même temps que le présent amendement.

Art. 430. - B.

(CIR 92, art. 59)

Le texte en projet reprend l'attribution de pouvoirs donnée au Roi par l'article 81 de la loi du 28 avril 2003, qui avait modifié l'article 59 du Code des impôts sur les revenus; elle permet au Roi de déterminer ce qu'il faut entendre par "rémunération brute annuelle normale", "dernière rémunération brute annuelle normale" et "durée normale d'activité professionnelle".

Le texte présentement examiné prévoit une formalité, à savoir la délibération de l'arrêté en Conseil des ministres, ainsi qu'une habilitation supplémentaire, qui est de déterminer le taux des augmentations des rémunérations, y compris l'indexation,

.../...

le taux de capitalisation à appliquer aux réserves acquises et le taux des participations bénéficiaires, taux qui doivent permettre d'établir qu'est bien respectée la "règle des 80 %", en vertu de laquelle les pensions légales et complémentaires ne peuvent au total excéder 80 % de la dernière rémunération brute annuelle normale perçue, si l'on souhaite bénéficier du régime fiscal d'encouragement de ce type d'épargne.

D'une manière certaine, ces taux portent sur un élément essentiel de l'impôt puisqu'ils déterminent de manière directe la mesure de l'avantage fiscal consenti. Or, la matière fiscale est une compétence que l'article 170 de la Constitution réserve à la loi.

L'attribution de pouvoirs s'avère donc, en principe, inconstitutionnelle, le manquement à l'article 170 constituant aussi une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, au motif de la différence de traitement injustifiable qu'un tel manquement génère entre ceux qui bénéficient de la garantie de n'être soumis à un impôt ou à sa modération qu'après qu'une assemblée élue en ait décidé, et ceux qui sont privés de cette garantie ⁽¹⁾.

La Cour d'arbitrage n'exclut toutefois pas toute délégation au Roi visant à Lui permettre d'établir un élément essentiel de l'impôt. Une délégation de cette nature est soumise aux conditions suivantes :

- 1° le législateur doit se trouver dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels de l'impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permet pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général;
- 2° l'objet de la délégation doit être déterminé explicitement et sans équivoque;
- 3° les mesures prises par le Roi doivent être examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, à fixer dans la loi d'habilitation, afin qu'elles soient confirmées.

⁽¹⁾ Voir J. THEUNIS, "Het fiscaal legaliteitsbeginsel - Een stand van zaken na 10 jaar rechtspraak van het Arbitragehof", T.F.R., février 2006, pp. 79-96.

Le texte en projet ne satisfait en tout cas pas à la condition visée au 3°.

Quant à la condition visée au 1°, l'exposé des motifs doit mieux justifier qu'elle est remplie.

D'autre part, l'exposé des motifs mériterait d'être complété par une comparaison, tableaux ou exemples à l'appui, du régime qui sera applicable aux deux systèmes de pensions complémentaires ("defined contribution" ou "defined benefit").

Article 440

L'alinéa 1^{er} a fait l'objet de l'avis 41.199/2/V, précité. L'alinéa 2 n'appelle pas d'observation (lire : 430, B. et non 430bis, B.).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.723/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 november 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over amendementen van de Regering bij het voorontwerp van wet "houdende diverse bepalingen", heeft op 28 november 2006 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In casu luidt de brief als volgt :

“Het verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door :

- de amendementen vanaf 1 januari 2007 een nieuwe regel invoeren die een oplossing moeten bieden bij de toetsing van de 80%-regel die is vastgelegd inzake bijdragen en premies in het kader van een pensioenvorming binnen de tweede pijler, aan toezeggingen van het type "vaste bijdragen";
- de werkgevers en werknemers moeten zo spoedig mogelijk van de voorgestelde oplossing in kennis worden gesteld opdat ze er rekening kunnen mee houden vanaf 1 januari 2007;
- de regel moet er ook voor zorgen dat een grotere juridische zekerheid wordt bekomen;
- tevens wordt gebruik gemaakt van het feit dat in het wetsontwerp houdende diverse bepalingen reeds een wijziging aan artikel 59 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 is opgenomen. Het past beide wijzigingen samen aan het parlement voor te leggen zodat eenzelfde artikel geen twee keer op zeer korte termijn moet worden gewijzigd;
- tezelfdertijd wordt op sociaal vlak een pensioengegevensbank opgericht die samen met de hier bedoelde nieuwe regel een waarborg moet bieden dat de fiscale dossiers op een meer eenvoudige wijze kunnen worden gecontroleerd. Die gegevensbank zal zijn informatie verzamelen vanaf 1 januari 2007;
- aangezien de beide maatregelen een pakket vormen om in een aantal dossiers de geschillen te vermijden, acht de regering het noodzakelijk dat beide zo snel mogelijk en gelijktijdig worden ingevoerd."

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde 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.

Dispositief

Artikel 430

Art. 430.- A.

De wijzigingsteksten die artikel 430.A. uitmaken, vormden het onderwerp van advies 41.199/2/V dat de Raad van State op 6 september 2006 heeft uitgebracht over een voorontwerp van wet "tot wijziging van sommige bepalingen van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 teneinde ze in overeenstemming te brengen met bepaalde principes van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte", naar welk advies verwezen wordt en dat samen met het onderhavige amendement moet worden ingediend.

Art. 430.- B.

(WIB 92, art. 59)

In de ontworpen tekst wordt de bevoegdheidsopdracht overgenomen die aan de Koning is verleend bij artikel 81 van de wet van 28 april 2003, waarbij artikel 59 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen gewijzigd is; deze opdracht stelt de Koning in staat te bepalen wat moet worden verstaan onder "normale bruto jaarbezoldiging", "laatste normale bruto jaarbezoldiging" en "normale duur van een beroepswerkzaamheid".

De thans onderzochte tekst voorziet in een vormvereiste, namelijk het vaststellen van het besluit na overleg in de Ministerraad, alsook in een extra toedeling van bevoegdheid, die bestaat in het vaststellen van het verhogingspercentage van de bezoldigingen, indexering inbegrepen, het percentage van kapitalisatie dat moet worden toegepast op de verworven reserves en het percentage van de winstdeelnemingen, welke percentages het mogelijk moeten maken aan te tonen dat wel rekening is gehouden met de "80%-regel", krachtens welke regel het wettelijk pensioen en het aanvullend pensioen samen niet meer mogen bedragen dan 80% van de ontvangen laatste normale

.../...

brutojaarbezoldiging voor degenen die in aanmerking willen komen voor de fiscale regeling tot aanmoediging van dat soort sparen.

Die percentages hebben stellig betrekking op een essentieel element van de belasting, aangezien ze rechtstreeks bepalen hoe groot het toegekende fiscale voordeel zal zijn. De fiscale aangelegenheid is evenwel een bevoegdheid die door artikel 170 van de Grondwet aan de wet wordt voorbehouden.

De opdracht van bevoegdheid is dan ook in beginsel ongrondwettig, terwijl de niet-inachtneming van artikel 170 bovendien een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet inhoudt, omdat de niet-naleving ervan leidt tot een niet te verantwoorden verschil in behandeling tussen degenen die de waarborg genieten eerst aan een belasting of de vermindering ervan te kunnen worden onderworpen nadat een verkozen vergadering daartoe besloten heeft en degenen aan wie die waarborg wordt ontzegd ⁽¹⁾.

Het Arbitragehof sluit evenwel niet uit dat aan de Koning enige bevoegdheid wordt overgedragen teneinde Hem in staat te stellen een essentieel element van een belasting vast te stellen. Voor een delegatie van die aard gelden de volgende voorwaarden :

- 1° de wetgever dient zich in de onmogelijkheid te bevinden om zelf alle essentiële elementen van de belasting vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem er niet toe in staat stelt met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken;
- 2° de machtiging moet uitdrukkelijk en ondubbelzinnig zijn;
- 3° de door de Koning genomen maatregelen dienen door de wetgevende macht binnen een relatief korte termijn, vastgesteld in de machtigingswet, te worden onderzocht met het oog op de bekrachtiging ervan.

⁽¹⁾ Zie J. THEUNIS, "Het fiscaal legaliteitsbeginsel - Een stand van zaken na 10 jaar rechtspraak van het Arbitragehof", TFR, februari 2006, blz. 79-96.

De ontworpen tekst voldoet hoe dan ook niet aan de voorwaarde vervat in onderdeel 3°.

Wat de voorwaarde betreft die in onderdeel 1° vervat is, moet in de memorie van toelichting beter aangetoond worden dat ze vervuld is.

Voorts zou de memorie van toelichting aangevuld moeten worden met een vergelijking, aan de hand van tabellen of voorbeelden, van de regeling die geldt voor de twee stelsels voor aanvullend pensioen ("defined contribution" of "defined benefit").

Artikel 440

Het eerste lid is besproken in het voormelde advies 41.199/2/V. Het tweede lid geeft geen aanleiding tot opmerkingen (alleen leze men "430, B." in plaats van "430bis, B.).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS