

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.734/2
DU 11 JANVIER 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget et des Relations extérieures, le 13 décembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance « transposant la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Observations générales

1. Dans l'avis 50.106/1/V, donné le 13 septembre 2011 sur un avant-projet de loi ayant pour objet de transposer, pour l'État fédéral, la même directive que celle que l'avant-projet d'ordonnance à l'examen entend transposer pour la Région de Bruxelles-Capitale, l'observation suivante a été formulée en ce qui concerne la compétence :

« L'alinéa ajouté à l'article 3, § 1^{er}, 1^o, du projet, énonce à juste titre que s'il s'agit 'de taxes, impôts et droits' perçus par une subdivision territoriale ou administrative de la Belgique, la loi à adopter s'applique seulement à ces taxes, impôts et droits pour lesquels le Service Public Fédéral Finances assure la perception et le recouvrement. En effet, les communautés et les régions devront également transposer la directive 2010/24/EU pour les taxes, les impôts et les droits pour lesquels elles assurent elles-mêmes, ou les instances à l'égard desquelles elles sont compétentes, la perception ou le recouvrement »¹.

Cette observation est *mutatis mutandis* applicable à l'avant-projet d'ordonnance à l'examen, ce qui signifie que, lorsque l'article 3, § 1^{er}, deuxième tiret, de cette dernière rend l'ordonnance en projet applicable « à l'ensemble des taxes, impôts et droits quels qu'ils soient, perçus par ou pour le compte de l'Agglomération bruxelloise ou de l'une des 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale », cela ne peut valoir que sous la réserve des taxes, impôts et droits de l'espèce qui tombent dans le champ d'application de la loi fédérale, à savoir ceux pour lesquels le Service Public Fédéral Finances assure la perception et le recouvrement².

Par conséquent, pour éviter que la généralité des termes de l'article 3, § 1^{er}, deuxième tiret, de l'avant-projet à l'examen ne donne à tort à penser que l'ordonnance en projet et la loi fédérale pourraient être simultanément applicables, il convient de compléter le

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 1915/001, pp. 36-40.

² L'avant-projet de loi sur lequel l'avis 50.106/1/V a été donné a depuis lors été adopté par la Chambre des représentants le 22 décembre 2011 (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 1915/005) et a été transmis au Sénat. La disposition qui prévoit l'application de la loi fédérale aux taxes, impôts et droits perçus par une subdivision territoriale ou administrative de la Belgique lorsque c'est le Service Public Fédéral Finances qui en assure la perception et le recouvrement est l'article 3, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2, du texte adopté à la Chambre.

tiret concerné par les mots « , sauf si leurs perception et recouvrement sont assurés par le Service Public Fédéral Finances ».

Dans le même ordre d'idées, il va de soi que lorsque l'avant-projet fait référence à la notion de « Belgique », il faut tenir compte que ces dispositions ne trouveront à s'appliquer que dans les limites territoriales et matérielles de la Région de Bruxelles-Capitale.

2. L'article 4, paragraphe 2, de la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 'concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures' (ci-après dénommée la directive 2010/24/UE) exige que l'autorité ou les autorités compétentes désignent un bureau central de liaison qui est le responsable privilégié des contacts avec les autres États membres en ce qui concerne l'assistance mutuelle régie par la directive. L'avant-projet ne transpose pas cette disposition.

Comme déjà suggéré par la section de législation dans l'avis 50.106/1/V précité, compte tenu des compétences respectives de l'État fédéral, des communautés et des régions en matière d'impôts et autres prélèvements, le bureau central de liaison doit être un organisme commun à ces autorités. La meilleure manière pour mettre en place un tel organisme consiste à conclure un accord de coopération en application de l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles³.

Cet accord de coopération règlera également les aspects de la transposition de la directive 2010/24/UE qui relèvent de manière mixte des compétences de plusieurs des niveaux de pouvoirs en Belgique.

3. Les articles 9, alinéa 1^{er}, 13, alinéa 1^{er}, 18, 21, alinéa 1^{er}, 23, § 1^{er}, et 25, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet mentionnent, conformément à ce que prévoit la directive 2010/24/UE, les « pratiques administratives » qui doivent être suivies lors de l'accomplissement ou non des actes qui y sont visés. Comme les pratiques administratives visées doivent évidemment se concilier avec les dispositions légales ou réglementaires en vigueur, les dispositions concernées de l'avant-projet ne pourront être interprétées en ce sens qu'elles valideraient ou justifieraient des pratiques administratives *contra legem*⁴.

³ Selon les déclarations du Ministre des Finances faites en commission lors de l'examen de l'avant-projet de loi qui a donné lieu à l'avis 50.106/1/V, un accord de coopération serait en cours de négociation (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 1915/003, pp. 9 et 10).

⁴ Dans le même sens, voir l'avis 50.106/1/V précité.

Observations particulières

Dispositif

Article 3

L'article 3 devrait être complété pour inclure dans le champ d'application de l'ordonnance les créances afférentes aux hypothèses visées par l'article 2, paragraphe 1^{er}, b) et c), de la directive 2010/24/UE ⁵.

Article 4

Au 7°, le règlement qu'il faut viser est le règlement d'exécution (UE) n° 1189/2011 de la Commission du 18 novembre 2011 'fixant les modalités d'application relatives à certaines dispositions de la directive 2010/24/UE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures'.

Article 20

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient d'ajouter, *in fine*, conformément à l'article 13, paragraphe 1, alinéa 1, *in fine*, de la directive 2010/24/UE, les mots « , sauf disposition contraire de la présente ordonnance ».

2. Au même paragraphe 1^{er}, l'avant-projet omet de transposer l'article 13, paragraphe 1, alinéa 2, de la directive 2010/24/UE.

Article 29

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la version française, certains mots manquent. Cette disposition doit être revue ⁶.

⁵ Comparer avec l'article 3 du texte adopté par la Chambre des représentants le 22 décembre 2011.

⁶ Comparer avec l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, du texte adopté par la Chambre des représentants le 22 décembre 2011.

Article 30

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, afin de respecter les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'État fédéral, il y a lieu de remplacer le mot « utilisées » par les mots « communiquées en vue de leur utilisation ».

Article 32

Lorsque la disposition à l'examen évoque une demande concernant une personne physique, elle règle, dans la version française, l'hypothèse où elle n'est « plus » domiciliée en Belgique, alors que, lorsqu'elle concerne une personne morale, elle n'évoque que les cas où son siège social, son principal établissement ou son siège de direction ou d'administration sont à l'étranger sans faire état d'une présence antérieure en Belgique.

La rédaction de la disposition paraît devoir être harmonisée pour faire mention de conditions d'application comparables dans les deux hypothèses.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.734/2
VAN 11 JANUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 13 december 2011 door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie “houdende omzetting van richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen”, heeft het volgende advies gegeven:

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Algemene opmerkingen

1. In advies 50.106/1/V, gegeven op 13 september 2011 over een voorontwerp van wet tot omzetting, voor de federale Staat, van dezelfde richtlijn als die welke het voorliggende voorontwerp van ordonnantie beoogt om te zetten voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, werd de volgende opmerking geformuleerd betreffende de bevoegdheid:

“Zoals terecht in het aan artikel 3, § 1, 1°, van het ontwerp toegevoegde lid wordt bepaald, is de aan te nemen wet, indien het gaat om “vormen van belastingen en rechten” geheven door een territoriaal of een staatkundig onderdeel van België, enkel van toepassing op die vormen van belastingen en rechten waarvoor de Federale Overheidsdienst Financiën de inning en de invordering verzekert. De gemeenschappen en de gewesten zullen inderdaad eveneens richtlijn 2010/24/EU moeten omzetten voor de belastingen en de rechten waarvoor zijzelf of de instanties ten aanzien waarvan zij bevoegd zijn, de inning en de invordering verzekeren”¹.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het voorliggende voorontwerp van ordonnantie, wat inhoudt dat, wanneer artikel 3, § 1, tweede streepje, van deze laatste de ontworpen ordonnantie toepasselijk maakt op “alle vormen van belastingen en rechten geheven door of ten behoeve van de Brusselse Agglomeratie of één van de negentien gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, dat slechts mogelijk is met voorbehoud van dergelijke belastingen en rechten uit de werkingssfeer van de federale wet, te weten die waarvoor de federale overheidsdienst Financiën de inning en de invordering verzekert².

¹ *Parl.St.*, Kamer 2011-12, nr. 1915/001, 36-40.

² Het voorontwerp van wet waarover advies 50.106/1/V is gegeven, is sindsdien op 22 december 2011 door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen (*Parl.St.*, Kamer 2011-12, nr. 1915/005) en is overgezonden aan de Senaat. De bepaling die erin voorziet dat de federale wet geldt voor belastingen en rechten geheven door een territoriaal of een staatkundig onderdeel van België wanneer de federale overheidsdienst Financiën de inning en de invordering ervan verzekert, is artikel 3, § 1, 1°, tweede lid, van de in de Kamer aangenomen tekst.

Om te voorkomen dat door de algemene bewoordingen van artikel 3, § 1, tweede streepje, van het voorliggende voorontwerp ten onrechte de indruk ontstaat dat de ontworpen ordonnantie en de federale wet gelijktijdig toepasselijk zouden kunnen zijn, moet het betreffende streepje bijgevolg worden aangevuld met de woorden “, behalve indien de federale overheidsdienst Financiën de inning en de invordering ervan verzekert”.

Waar het voorontwerp verwijst naar het begrip “België”, moet in dezelfde gedachtegang vanzelfsprekend in aanmerking worden genomen dat deze bepalingen enkel binnen de territoriale en materiële grenzen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zullen gelden.

2. Artikel 4, lid 2, van richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 ‘betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen’ (hierna richtlijn 2010/24/EU genoemd) schrijft voor dat de bevoegde autoriteit een centraal verbindingsbureau aanwijst dat primair verantwoordelijk is voor de contacten met de andere lidstaten op het gebied van de onder de richtlijn vallende wederzijdse bijstand. Het voorontwerp zet deze bepaling niet om.

Zoals de afdeling Wetgeving reeds in overweging heeft gegeven in het voornoemde advies 50.106/1/V dient, gelet op de onderscheiden bevoegdheden van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten inzake belastingen en andere heffingen, het centraal verbindingsbureau een aan die overheden gemeenschappelijke instantie te zijn. Een geëigend middel om zulk een instantie op te richten is het sluiten van een samenwerkingsakkoord met toepassing van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen³.

Dit samenwerkingsakkoord moet ook regelen hoe onderdelen van richtlijn 2010/24/EU worden omgezet waarvoor de bevoegdheid op gemengde wijze door verschillende beleidsniveaus van België wordt uitgeoefend.

3. In de artikelen 9, eerste lid, 13, eerste lid, 18, 21, eerste lid, 23, § 1, en 25, § 2, eerste lid, van het voorontwerp wordt, conform hetgeen is bepaald in richtlijn 2010/24/EU, gewag gemaakt van de “administratieve praktijk” die bij het al dan niet stellen van de erin bedoelde handelingen dient te worden gevolgd. Aangezien de bedoelde administratieve praktijken uiteraard conform de geldende wettelijke of reglementaire bepalingen dienen te zijn, kunnen de betrokken bepalingen van het voorontwerp slechts

³ Luidens de verklaringen die de minister van Financiën heeft afgelegd in de commissie tijdens het onderzoek van het voorontwerp van wet waarover advies 50.106/1/V is gegeven, zou momenteel over een samenwerkingsakkoord onderhandeld worden (*Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 1915/003, 9-10).

worden uitgelegd in die zin dat ze administratieve praktijken *contra legem* zouden valideren of billijken⁴.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 3

Artikel 3 moet worden aangevuld zodat werkingssfeer van de ordonnantie de schuldvorderingen omvat die voortvloeien uit de in artikel 2, lid 1, b) en c), van richtlijn 2010/24/EU bedoelde gevallen⁵.

Artikel 4

De verordening waarnaar punt 7° moet verwijzen, is de uitvoeringsverordening (EU) nr. 1189/2011 van de Commissie van 18 november 2011 ‘tot vaststelling van nadere voorschriften voor sommige bepalingen van Richtlijn 2010/24/EU van de Raad betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen’.

Artikel 20

1. In paragraaf 1, eerste lid, moeten *in fine* de woorden “, tenzij in deze ordonnantie anders is bepaald” worden toegevoegd, overeenkomstig artikel 13, lid 1, eerste alinea, *in fine*, van richtlijn 2010/24/EU.

2. In dezelfde paragraaf 1 laat het voorontwerp na artikel 13, lid 1, alinea 2, van richtlijn 2010/24/EU om te zetten.

⁴ Zie daarbij aansluitend het voornoemde advies 50.106/1/V.

⁵ Vergelijk met artikel 3 van de tekst die op 22 december 2011 door de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen.

Artikel 29

In de Franse tekst van paragraaf 1, tweede lid, ontbreken bepaalde woorden. Deze bepaling moet worden herzien⁶.

Artikel 30

In paragraaf 1, tweede lid, tweede zin, moet het woord “gebruikt” worden vervangen door de woorden “meegedeeld met het oog op hun aanwending”, teneinde de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de federale Staat te eerbiedigen.

Artikel 32

Waar de voorliggende bepaling een verzoek betreffende een natuurlijke persoon aan de orde stelt, regelt ze in de Franse tekst het geval waarin deze persoon zijn woonplaats niet meer in België heeft, terwijl ze waar het een rechtspersoon betreft slechts het geval aan de orde stelt waarin zijn maatschappelijke zetel, zijn voornaamste inrichting of zijn zetel van bestuur of beheer zich in het buitenland bevindt zonder gewag te maken van een eerdere aanwezigheid in België.

De formulering van de bepaling moet worden geharmoniseerd zodat in de twee gevallen vergelijkbare toepassingsvoorwaarden worden vermeld.

⁶ Vergelijk met artikel 30, § 1, tweede lid, van de tekst die op 22 december 2011 door de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	Y. DE CORDT,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. RONVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. M. BAGUET.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS