KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.315/1
VAN 3 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 27 april 2012 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over amendementen op een ontwerp van 'programmawet' (Titel X - Financiën), heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door het feit dat

"- de regering die amendementen wil integreren in een ontwerp van programmawet dat de ministerraad op 20 april 2012 heeft goedgekeurd en dat bij het parlement zal worden ingediend waarbij de toepassing van artikel 80 van de Grondwet zal worden gevraagd;

- het amendement tot wijziging van artikel 174/1 WIB92 wettelijke verbeteringen aan dat artikel moet aanbrengen om rechtszekerheid te bieden en de juiste toepassing ervan te verzekeren; om geen discriminaties tot gevolg te hebben moet de aanpassing op dezelfde inkomsten van toepassing zijn als het oorspronkelijke artikel 174/1 WIB92, te weten op de inkomsten toegekend vanaf 1 januari 2012;

- het amendement op artikel 198 WIB 92 ten laatste in werking moet treden op 1 juli 2012, conform de vraag tijdens de parlementaire bespreking van artikel 153 van de programmawet van 29 maart 2012 (zie Kamer nr. doc 53 2081/016 blz 60)."

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

3. Het om advies voorgelegde amendement nr. U1 beoogt vooreerst een aantal terminologische wijzigingen aan te brengen in artikel 174/1 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92). Daarnaast wordt bepaald welke personen schuldenaar zijn van de bijkomende heffing op roerende inkomsten die aan de bron wordt ingehouden, alsook welke hun verplichtingen zijn in dat verband. Ten slotte wordt bepaald dat voor het naleven van de informatieverplichtingen bedoeld in artikel 174/1, § 2, eerste lid WIB 92 gebruik mag worden gemaakt van het identificatienummer bij het Rijksregister van de natuurlijke personen. Het amendement nr. U2 bepaalt dat de ontworpen wijzigingen van toepassing zijn op

[1] Aangezien het om amendementen op een ontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

de inkomsten toegekend of betaalbaar gesteld vanaf 1 januari 2012, waardoor wordt aangesloten bij het toepassingsgebied van het oorspronkelijke artikel 174/1 WIB 92.

De amendementen nrs. xxx tot xxx3 beogen wijzigingen aan te brengen in de zogenaamde “thin capitalisation”-regeling opgenomen in artikel 198 WIB 92. Zo wordt onder meer voorzien in een specifieke regeling voor financieringsverrichtingen die worden gedaan in het kader van een raamovereenkomst voor gecentraliseerd thesauriebeheer binnen een groep van vennootschappen. Amendement nr. yyy voorziet met betrekking tot de amendementen xxx tot xxx3 in dezelfde regeling van inwerkingtreding als deze waarin is voorzien in artikel 153 van de programmawet van 29 maart 2012 met betrekking tot de wijzigingen die door artikel 147, 2° en 3°, van die wet worden aangebracht in artikel 198 WIB 92.

VORMVEREISTEN

4. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat in beginsel elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren. Aangenomen moet worden dat die verplichting in beginsel ook geldt voor amendementen bij een ontwerp of voorstel van wet die uitgaan van de regering.

Uit het dossier kan niet worden afgeleid dat aan dit vormvereiste reeds is voldaan, zodat dergelijk onderzoek wellicht nog dient te gebeuren. Indien uit dit voorafgaand onderzoek bovendien zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van dezelfde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van de amendementen, zoals die thans om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, zijn voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de Raad moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE AMENDEMENTEN

Amendement nr. U1

5. Ter wille van de rechtszekerheid dient de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 174/1, § 2, zevende lid WIB 92 (artikel U1, 5°) te worden afgestemd op de Franse tekst ervan.

Amendement nr. U2

6. Amendement nr. U2 bepaalt dat de wijzigingen opgenomen in amendement U1 van toepassing zijn op de inkomsten toegekend of betaalbaar gesteld vanaf 1 januari 2012. Dat impliceert dat aan die wijzigingen terugwerkende kracht wordt verleend met ingang van die datum.

Zoals het Grondwettelijk Hof er reeds meermaals heeft op gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten of decreten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid en vereist die waarborg dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht; de terugwerkende kracht van wetten of decreten kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.[2] Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een bepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang, een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.[3]

In de verantwoording bij bedoelde amendementen wordt gesteld dat de voorgestelde aanpassingen, om rechtszekerheid te bieden en geen discriminaties tot gevolg te hebben, op dezelfde inkomsten van toepassing moeten zijn als het oorspronkelijke artikel 174/1 WIB 92. Deze verantwoording is evenwel te vaag opdat de terugwerkende kracht zonder meer zou kunnen worden aanvaard. Zo ervoor wordt geopteerd om de terugwerkende kracht te behouden, zal daarvoor in elk geval een verantwoording voorhanden dienen te zijn in de zin van de hiervoor in herinnering gebrachte rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, welke dan in de verantwoording bij de amendementen op een meer expliciete wijze dient te worden weergegeven dan thans het geval is.

[2] Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, nr. 30/2011, 24 februari 2011, B.2.2 en Grondwettelijk Hof, nr. 90/2011, 31 mei 2011, B.18.

[3] Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, nr. 3/2011, 13 januari 2011, B.7 en Grondwettelijk Hof, nr. 8/2011, 27 januari 2011, B.15.4.3.

Amendement nr. xxx

7.1. In het ontworpen artikel 198, § 4 WIB 92 is sprake van een “raamovereenkomst voor gecentraliseerd thesauriebeheer binnen een groep”. In de verantwoording bij het amendement wordt verduidelijkt wat onder “gecentraliseerd thesauriebeheer” wordt verstaan en aan welke inhoudelijke voorwaarden de raamovereenkomst moet voldoen. Aangezien moet worden aangenomen dat deze verduidelijking en de inhoudelijke voorwaarden een normatieve draagwijdte hebben, dienen ze ter wille van de rechtszekerheid te worden opgenomen in het ontworpen artikel 198, § 4 WIB 92 zelf, en niet in de verantwoording bij het amendement.

7.2. Het spreekt voor zich dat de specifieke regeling waarin wordt voorzien ten aanzien van vennootschappen die instaan voor het gecentraliseerd thesauriebeheer binnen een groep, in het kader van een dergelijke raamovereenkomst, verantwoord dient te zijn in het licht van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Het motief dat thans is opgenomen in de verantwoording bij het amendement (“teneinde [die] vennootschappen (…) niet te straffen, mag een aanpassing van de maatregel voor deze vennootschappen niet nadelig zijn”), is evenwel niet van aard om elke twijfel weg te nemen omtrent de overeenstemming van die regeling met genoemd grondwettelijke beginsel.

8. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid dient de Nederlandse tekst van artikel 198, § 4, tweede lid WIB 92 te worden afgestemd op de Franse tekst, welke wellicht de juiste is.

Amendement nr. yyy

9. Aangezien het luidens de verantwoording bij het amendement nr. yyy de bedoeling is dat de artikelen xxx tot xxx3 in werking treden op dezelfde datum als de wijzigingen die bij artikel 147, 2° en 3°, van de programmawet van 29 maart 2012 worden aangebracht in artikel 198 WIB 92, verdient het aanbeveling dit met zoveel woorden te bepalen in artikel yyy, in de plaats van de thans ontworpen regeling van inwerkingtreding.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer F. VANNESTE, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.315/1
DU 3 MAI 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 27 avril 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur des amendements sur un projet de 'loi-programme' (Titre X - Finances), a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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 l'occurrence, l'urgence est motivée par le fait que

« - de regering die amendementen wil integreren in een ontwerp van programmawet dat de ministerraad op 20 april 2012 heeft goedgekeurd en dat bij het parlement zal worden ingediend waarbij de toepassing van artikel 80 van de Grondwet zal worden gevraagd;

- het amendement tot wijziging van artikel 174/1 WIB92 wettelijke verbeteringen aan dat artikel moet aanbrengen om rechtszekerheid te bieden en de juiste toepassing ervan te verzekeren; om geen discriminaties tot gevolg te hebben moet de aanpassing op dezelfde inkomsten van toepassing zijn als het oorspronkelijke artikel 174/1 WIB92, te weten op de inkomsten toegekend vanaf 1 januari 2012;

- het amendement op artikel 198 WIB 92 ten laatste in werking moet treden op 1 juli 2012, conform de vraag tijdens de parlementaire bespreking van artikel 153 van de programmawet van 29 maart 2012 (zie Kamer nr. doc 53 2081/016 blz 60) ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique [1], et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DES AMENDEMENTS

3. L'amendement n° U1 soumis pour avis vise tout d'abord à apporter un certain nombre de modifications terminologiques dans l'article 174/1 du Code des impôts sur les revenus (ci-après : CIR 92). Il détermine ensuite les personnes qui sont redevables de la cotisation supplémentaire sur des revenus mobiliers qui est retenue à la source, ainsi que leurs obligations à cet égard. Il précise enfin que pour assurer le respect des obligations d'information visées à l'article 174/1, § 2, alinéa 1er, du CIR 92, il peut être fait usage du numéro d'identification au Registre national des personnes physiques. L'amendement n° U2 prévoit que les modifications en projet s'appliquent aux revenus attribués ou mis en paiement à partir du 1er janvier 2012, faisant ainsi le lien avec le champ d'application de l'article 174/1 du CIR 92 initial.

[1] S'agissant d'amendements à un projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Les amendements n°s xxx à xxx3 visent à apporter des modifications aux règles dites de « thin capitalisation » (sous-capitalisation) qui figurent dans l'article 198 du CIR 92. On prévoit ainsi notamment des règles spécifiques pour les opérations financières réalisées dans le cadre d'une convention-cadre de gestion centralisée de trésorerie d'un groupe de sociétés. L'amendement n° yyy prévoit, pour les amendements xxx à xxx3, les mêmes règles d'entrée en vigueur que celles que l'article 153 de la loi-programme du 29 mars 2012 arrête pour les modifications que l'article 147, 2° et 3°, de cette loi apporte à l'article 198 du CIR 92.

FORMALITÉS

4. Il découle de l'article 19/1, § 1er, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent en principe faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable. Il faut considérer que cette obligation s'applique en principe également lorsqu'il s'agit d'amendements à un projet ou à une proposition de loi qui émanent du gouvernement.

Il ne peut pas être déduit du dossier que cette formalité a déjà été accomplie, de sorte qu'un tel examen doit sans doute encore être réalisé. Si cet examen préalable devait en outre révéler qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de cette même loi est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications devaient être apportées au texte des amendements, tels qu'ils sont à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement n° U1

5. La sécurité juridique commande d'aligner le texte néerlandais de l'article 174/1, § 2, alinéa 7, en projet, du CIR 92 (article U1, 5°) sur le texte français de celui-ci.

Amendement n° U2

6. L'amendement n° U2 dispose que les modifications que prévoit l'amendement U1 sont applicables aux revenus attribués ou mis en paiement à partir du 1er janvier 2012. Ces modifications rétroagissent par conséquent à partir de cette date.

Ainsi que la Cour constitutionnelle l'a rappelé à maintes reprises, la non-rétroactivité des lois ou des décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise; la rétroactivité des lois ou des décrets peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général [2]. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous [3].

Afin d'offrir la même sécurité juridique et de ne pas entraîner de discriminations, les adaptations proposées doivent, selon la justification des amendements visés, être applicables aux mêmes revenus que ceux visés par l'article 174/1 du CIR 92 original. Cette justification est cependant trop vague pour permettre la rétroactivité sans restriction. Si on choisit de la maintenir, il faudra en tout cas pouvoir invoquer une justification conforme à la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, laquelle devra apparaître d'une manière plus explicite qu'actuellement dans la justification des amendements.

Amendement n° xxx

7.1. L'article 198, § 4, en projet, du CIR 92 fait état d'une « convention-cadre de gestion centralisée de trésorerie d'un groupe ». La justification de l'amendement précise ce qu'il y a lieu d'entendre par « gestion centralisée de trésorerie » et quelles sont les conditions de fond auxquelles la convention-cadre doit satisfaire. Dès lors qu'il y a lieu d'admettre que cette précision et ces conditions ont une portée normative, la sécurité juridique impose de les intégrer dans l'article 198, § 4, en projet, du CIR 92 même et non dans la justification de l'amendement.

[2] Voir, par ex., C.C., n° 30/2011, 24 février 2011, B.2.2. et C.C., n° 90/2011, 31 mai 2011, B.18.

[3] Voir, par ex., C.C., n° 3/2011, 13 janvier 2011, B.7. et C.C., n° 8/2011, 27 janvier 2011, B.15.4.3.

7.2. Il va sans dire que les règles spécifiques qui sont prévues pour les sociétés qui sont chargées de la gestion centralisée da la trésorerie d'un groupe, dans le cadre d'une telle convention-cadre, doivent être justifiées au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Le motif dont fait actuellement état la justification de l'amendement (« Il ne peut pas être préjudiciable, afin de ne pas pénaliser [ces] sociétés (…), d'adapter la mesure pour ces sociétés ») ne permet cependant pas d'écarter toute crainte concernant la conformité de ces règles au principe constitutionnel précité.

8. Dans un souci de sécurité juridique, le texte néerlandais de l'article 198, § 4, alinéa 2, du CIR 92 sera aligné sur le texte français, qui est probablement le texte correct.

Amendement n° yyy

9. Dès lors que selon la justification de l'amendement n° yyy, l'intention est de faire en sorte que les articles xxx à xxx3 entrent en vigueur à la même date que les modifications que l'article 147, 2° et 3°, de la loi-programme du 29 mars 2012 apporte à l'article 198 du CIR 92, mieux vaut le préciser explicitement dans l'article yyy, plutôt que de prévoir les règles d'entrée en vigueur actuellement en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur F. VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME