

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.577/1
VAN 26 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 21 juni 2012 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende uitvoering van de artikelen 157 tot 163 van de programmawet (I) van 29 maart 2012’, 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 de omstandigheid dat

- “- les articles 157 à 163 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012 entrent en vigueur à une date déterminée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et au plus tard le 1^{er} juillet 2012;
- que l'arrêté royal en projet contient les mesures d'exécution des articles 157 à 163 précités et qu'il s'indique, afin d'assurer la sécurité juridique, que l'entrée en vigueur des dispositions du présent arrêté soit identique à celle desdits articles”.

*

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, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. De artikelen 157 en volgende van de programmawet (I) van 29 maart 2012 (hierna: de wet van 29 maart 2012) voeren een regeling in waarbij de bevoegde personen¹ die verzocht zijn om een in artikel 1240*bis* van het Burgerlijk Wetboek bedoelde akte of attest van erfopvolging op te maken, tot op zekere hoogte persoonlijk aansprakelijk zijn voor de betaling van bepaalde, door de overledene en zijn rechtverkrijgenden verschuldigde belastingen en bijbehoren, tenzij zij een en ander aan de overheid meedelen. Dit moet de overheid toelaten om de bevoegde persoon kennis te geven van het bestaan van belastingschulden in hoofde van de overledene of een andere in de akte of het attest vermelde persoon. Wie overeenkomstig artikel 1240*bis* van het Burgerlijk Wetboek tegoeden van een overledene vrijgeeft zonder dat duidelijk uit de akte of het attest blijkt dat geen kennisgeving van belastingschulden werd gedaan of zonder vermelding in de akte of het attest dat alle op naam van de overledene en zijn rechtverkrijgenden bestaande schulden en hun bijbehoren waarvan kennis werd gegeven, zijn betaald, is persoonlijk aansprakelijk voor de betaling van die belastingen en hun bijbehoren.

¹ Het gaat om de notarissen en de personen bedoeld in artikel 163 van de wet van 29 maart 2012.

4. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan (bepaalde onderdelen van) de artikelen 157 tot 163 van de wet van 29 maart 2012,² die op 1 juli 2012 in werking treden.³

4.1. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt de dienst die bevoegd is om de elektronische berichten te ontvangen (en ontvangstmeldingen af te leveren). Daarvoor kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 157, § 1, eerste lid, 1°, (en § 4) van de wet van 29 maart 2012.

Aan welke ambtenaar het bericht moet worden toegezonden indien elektronische verzending niet mogelijk is, wordt bepaald in artikel 3 van het ontwerp. Artikel 157, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 29 maart 2012 biedt daartoe rechtsgrond. In de betrokken bepaling van het ontwerp wordt echter een reeks ambtenaren vermeld, zodat het bericht in tweevoud bij ter post aangetekende brief in voorkomend geval aan elk van die ambtenaren zal moeten worden gestuurd. Het is de vraag of dit wel overeenstemt met de wil van de wetgever. In artikel 157, § 1, eerste lid, wordt immers bepaald dat het bericht op elektronische wijze aan “de dienst” die de Koning aanwijst dient te worden gestuurd en, wanneer het bericht omwille van overmacht of een technische storing niet op elektronische wijze kan worden meegedeeld aan die dienst, aan “de door de Koning aangewezen ambtenaar”. Het lijkt er dus op dat de wetgever een mededelingsplicht aan één dienst of één ambtenaar heeft beoogd,⁴ zodat het aan de Federale Overheidsdienst Financiën toekomt om het bericht te bezorgen aan de betrokken invorderingsambtenaren en aan “de Administrateur Rechtszekerheid”, ook als de mededeling uitzonderlijk bij ter post aangetekende brief gebeurt.

In artikel 5 van het ontwerp wordt de invordering geregeld van de administratieve boete van 500 euro, bedoeld in artikel 157, § 5, vierde lid, van de wet van 29 maart 2012. De rechtsgrond daarvoor is te vinden in artikel 157, § 6, van de wet, dat de Koning ermee belast de overige voorwaarden en de nadere regels inzake de toepassing van het artikel te bepalen.

Artikel 6 van het ontwerp duidt aan welke ambtenaar bevoegd is om de kennisgeving te doen van het bestaan van belastingschulden. Rechtsgrond daarvoor is te vinden in artikel 158, eerste lid, van de wet van 29 maart 2012.

² In het voorontwerp van wet ‘houdende fiscale en financiële bepalingen’, waarover de Raad van State op 10 mei 2012 advies 51.189/1 heeft gegeven, zijn een reeks wijzigingen aan de artikelen 157 tot 163 van de wet van 29 maart 2012 opgenomen. Aangezien die bepalingen nog geen wet zijn geworden, is er geen rekening mee gehouden voor het geven van dit advies.

³ Artikel 164 van de wet van 29 maart 2012 bepaalt dat de artikelen 157 tot 163 in werking treden op een datum die door de Koning wordt bepaald bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en uiterlijk op 1 juli 2012.

⁴ Dat de wetgever beducht was voor een overvloed aan te verrichten kennisgevingen blijkt uit de memorie van toelichting (*Parl.St.* Kamer, nr. 53-2081/001, 107).

De artikelen 8 en 9 van het ontwerp bepalen de modellen voor de berichten en kennisgevingen (zie ook de bijlagen 1 tot 5 bij het ontwerp). De Koning heeft die bevoegdheid op grond van artikel 161 van de wet van 29 maart 2012.

4.2. Artikel 7 van het ontwerp biedt de mogelijkheid aan schuldenaars van de overledene om bevrijdend te betalen aan een aangewezen ambtenaar. Een rechtsgrond daarvoor lijkt niet voorhanden te zijn. Artikel 160, § 2, van de wet van 29 maart 2012 kan daartoe niet dienstig worden ingeroepen, vermits het in die bepaling gaat over het vrijgeven van de tegoeden van de overledene aan een erfgenaam, een legataris of een begunstigde van een contractuele erfstelling. Behoudens indien voor de betrokken bepaling een deugdelijke rechtsgrond kan worden ingeroepen, zal ze moeten worden weggelaten.

4.3. Uit artikel 157, § 5, derde lid, van de wet van 29 maart 2012 volgt dat elke btw-belastingplichtige en elk lid van een btw-eenheid deze hoedanigheid moet meedelen, evenals zijn btw-nummer. Vergeleken met de voormelde wetsbepaling beperkt artikel 4 van het ontwerp enerzijds de uit de wet voortvloeiende verplichtingen en lijkt het die anderzijds ook uit te breiden. Noch voor een beperking, noch voor een uitbreiding is er rechtsgrond voorhanden in de wet, zodat artikel 4 dient te vervallen.

VORMVEREISTEN

5. 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.

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 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 om advies voorgelegde tekst van het ontwerp, dan zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de Raad van State moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Het tweede lid van de aanhef vermeldt artikel 1240*bis* van het Burgerlijk Wetboek. Die bepaling strekt het ontwerp evenwel niet tot rechtsgrond, zodat de verwijzing ernaar geschrapt dient te worden.

Artikel 1

7. Teneinde verwarring te vermijden kan – in lijn met artikel 157, § 1, derde lid, van de wet van 29 maart 2012 – in de Nederlandse tekst van het ontwerp beter de term “rechtverkrijgende” worden gebruikt in plaats van de term “rechthebbende” (zie artikel 1, 2°, en verder in het ontwerp). In de Franse tekst wordt, zoals in de wet, de omschrijving “ayant droit” gebezigd.

Artikel 3

8. In dit artikel wordt bepaald aan welke ambtenaren het in artikel 157, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 29 maart 2012 bedoelde bericht dient te worden gezonden. Gelet op wat over de rechtsgrond voor dit artikel van het ontwerp is opgemerkt, zal de regeling beter moeten worden afgestemd op de wet door te voorzien in de kennisgeving aan één ambtenaar.

9. In zoverre de kennisgeving aan “de Administrateur Rechtszekerheid” zou worden behouden, rijst de vraag of deze aanduiding duidelijk genoeg is. Volgens het verslag aan de Koning gaat het om “de Administrateur Rechtszekerheid voor de Algemene administratie van de Patrimoniumdocumentatie”. Ter wille van de rechtszekerheid zal aan de bestemmingen (o.a. notarissen) op een of andere manier meer precies moeten worden aangegeven aan wie het bericht dient te worden gestuurd.

Artikel 6

10. Aan het einde van artikel 6 van het ontwerp wordt in het algemeen verwezen naar artikel 158 van de wet van 29 maart 2012. De onbepaaldheid van die verwijzing werkt rechtsonzekerheid in de hand. Het verdient daarom aanbeveling om aan het einde te schrijven: “bedoeld in het derde lid van voormeld artikel 158”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	L. DENYS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.577/1
DU 26 JUIN 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 21 juin 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution des articles 157 à 163 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012', a donné l'avis suivant :

11. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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 la circonstance que

- « - les articles 157 à 163 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012 entrent en vigueur à une date déterminée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et au plus tard le 1^{er} juillet 2012;
- que l'arrêté royal en projet contient les mesures d'exécution des articles 157 à 163 précités et qu'il s'indique, afin d'assurer la sécurité juridique, que l'entrée en vigueur des dispositions du présent arrêté soit identique à celle desdits articles ».

*

12. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

13. Les articles 157 et suivants de la loi-programme (I) du 29 mars 2012 (ci-après : la loi du 29 mars 2012) instaurent un régime rendant les personnes compétentes¹, requises de rédiger un acte ou certificat d'hérédité visé à l'article 1240bis du Code civil, personnellement responsables, jusqu'à un certain point, du paiement de certains impôts et accessoires qui sont dus par le de cujus et ses ayants droit, sauf si elles communiquent certaines informations à l'autorité, afin de permettre à celle-ci de notifier à la personne compétente l'existence de dettes d'impôt dans le chef du *de cujus* ou d'une autre personne mentionnée dans l'acte ou le certificat. Quiconque, conformément à l'article 1240bis du Code civil, libère des avoirs d'un défunt sans qu'il résulte clairement de l'acte ou du certificat qu'aucune notification de dettes d'impôt n'a été faite ou sans mention dans l'acte ou le certificat que toutes les dettes et accessoires existants au nom du défunt et de ses ayants droit, qui ont été notifiés, ont été payés, est personnellement responsable du paiement de ces impôts et accessoires.

¹ Il s'agit des notaires et des personnes visés à l'article 163 de la loi du 29 mars 2012.

14. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de mettre en œuvre les articles 157 à 163 (certains de leurs éléments) de la loi du 29 mars 2012², qui entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2012³.

4.1. L'article 2 du projet détermine le service compétent pour recevoir les avis électroniques (et délivrer les accusés de réception). Un fondement juridique à cet effet peut se trouver dans l'article 157, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, (et § 4) de la loi du 29 mars 2012.

L'article 3 du projet désigne le fonctionnaire auquel l'avis doit être communiqué si un envoi par voie électronique n'est pas possible. Le fondement juridique à cet effet réside dans l'article 157, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 29 mars 2012. La disposition concernée du projet mentionne toutefois un certain nombre de fonctionnaires, de sorte que l'avis devra être établi en double exemplaire et adressé par lettre recommandée à la poste, le cas échéant, à chacun de ces fonctionnaires. On peut se demander si cela correspond à la volonté du législateur. En effet l'article 157, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, dispose que l'avis doit être transmis par voie électronique au « service » désigné par le Roi et, lorsque la communication de l'avis ne peut, en raison d'un cas de force majeure ou d'un dysfonctionnement technique, être effectuée par voie électronique à ce service, au « fonctionnaire désigné par le Roi ». Il semble donc que le législateur ait visé une obligation de communication à l'égard d'un service ou d'un fonctionnaire,⁴ de sorte qu'il appartient au Service public fédéral Finances de transmettre l'avis aux fonctionnaires chargés du recouvrement concernés et à « l'Administrateur Sécurité juridique », également lorsque la communication a lieu exceptionnellement par lettre recommandée à la poste.

L'article 5 du projet règle le recouvrement de l'amende administrative de 500 euros, visée à l'article 157, § 5, alinéa 4, de la loi du 29 mars 2012. Cet article trouve un fondement juridique dans l'article 157, § 6, de la loi, qui charge le Roi de déterminer les autres conditions et les modalités d'application de l'article.

² L'avant-projet de loi 'portant des dispositions fiscales et financières', sur lequel le Conseil d'État a donné l'avis 51.189/1, le 10 mai 2012, apporte une série de modifications aux articles 157 à 163 de la loi du 29 mars 2012. Comme ces dispositions ne sont pas encore devenues loi, elles n'ont pas été prises en considération pour rendre le présent avis.

³ L'article 164 de la loi du 29 mars 2012 dispose que les articles 157 à 163 entrent en vigueur à une date déterminée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, et au plus tard le 1^{er} juillet 2012.

⁴ Il ressort de l'exposé des motifs que le législateur appréhendait une surcharge d'avis à émettre (*Doc.parl.*, Chambre, n° 53-2081/001, 107).

L'article 6 du projet désigne le fonctionnaire compétent pour notifier l'existence de dettes fiscales. Il trouve un fondement juridique dans l'article 158, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 mars 2012.

Les articles 8 et 9 du projet fixent les modèles concernant les avis et les informations (voir également les annexes 1 à 5 du projet). Le Roi tire ce pouvoir de l'article 161 de la loi du 29 mars 2012.

4.2. L'article 7 du projet permet à des débiteurs du *de cuius* d'effectuer un paiement libératoire à un fonctionnaire désigné. Il ne semble pas y avoir un fondement juridique à cette fin. L'article 160, § 2, de la loi du 29 mars 2012, ne peut être invoqué utilement à cet égard, dès lors que cette disposition concerne la libération des avoirs du défunt à un héritier, un légataire ou un bénéficiaire d'une institution contractuelle. Cette disposition devra être omise, sauf si un fondement juridique adéquat peut être invoqué à cet effet.

4.3. Il résulte de l'article 157, § 5, alinéa 3, de la loi du 29 mars 2012 que tout assujetti à la T.V.A. et tout membre d'une unité T.V.A. est tenu de faire connaître cette qualité, ainsi que son numéro de T.V.A. Par rapport à la disposition légale susvisée, l'article 4 du projet, d'une part, limite les obligations découlant de la loi et, d'autre part, semble également les étendre. La loi, ne procure aucun fondement juridique ni à une extension ni à une limitation, de sorte qu'il y a lieu de supprimer l'article 4.

FORMALITÉS

15. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, 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 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 du projet, soumis pour avis, il y aura lieu de soumettre également ces modifications à l'avis du Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

16. Le deuxième alinéa du préambule mentionne l'article 1240*bis* du Code civil. Le projet ne trouvant toutefois pas de fondement juridique dans cette disposition, il y a lieu, dès lors, de supprimer la référence à celle-ci.

Article 1^{er}

17. Afin d'éviter toute confusion, il est préférable – conformément à l'article 157, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 29 mars 2012 – d'utiliser dans le texte néerlandais du projet le terme « rechtverkrijgende » au lieu du terme « rechthebbende » (voir article 1^{er}, 2^o, et dans la suite du projet). Le texte français utilise la notion de « ayant droit », comme dans la loi.

Article 3

18. Cet article désigne les fonctionnaires auxquels l'avis visé à l'article 157, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 29 mars 2012 doit être communiqué. Compte tenu de l'observation relative au fondement juridique pour cet article du projet, il y a lieu de mieux harmoniser cette disposition avec la loi en prévoyant la notification à un seul fonctionnaire.

19. Dans la mesure où la notification à « l'Administrateur Sécurité juridique » serait maintenue, la question se pose de savoir si cette désignation est suffisamment claire. Selon le rapport au Roi, il s'agit de « l'Administrateur Sécurité juridique pour l'Administration générale de la Documentation patrimoniale ». Par souci de sécurité juridique, il y aura lieu, d'une manière ou d'une autre, de mieux préciser aux destinataires (e.a. les notaires) la personne à laquelle l'avis devra être communiqué.

Article 6

20. À la fin de l'article 6 du projet, il est fait référence en termes généraux à l'article 158 de la loi du 29 mars 2012. Le manque de précision de cette référence contribue à l'insécurité juridique. Il est recommandé dès lors d'écrire à la fin de l'article : « visées à l'alinéa 3 de l'article 158 précité ».

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	L. DENYS,	assesseur de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Madame A. SOMERS, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME