



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.714/2
du 27 février 2013

sur

un avant-projet d'ordonnance
'transposant la
directive 2011/16/UE du
Conseil du 15 février 2011
relative à la coopération
administrative dans le domaine
fiscal et abrogeant la
directive 77/799/CEE'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.714/2
van 27 februari 2013

over

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
omzetting van
richtlijn 2011/16/EU van de
Raad van 15 februari 2011
betreffende de administratieve
samenwerking op het gebied
van de belastingen en tot
intrekking van
richtlijn 77/799/EEG'

Le 11 janvier 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 8 mars 2013^(*), sur un avant-projet d'ordonnance 'transposant la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 27 février 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 février 2013.

(*) Par courriel du 29 janvier 2013.

*

Op 11 januari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, belast met Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 8 maart 2013^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende omzetting van richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van richtlijn 77/799/EEG'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 27 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 februari 2013.

(*) Bij e-mail van 29 januari 2013.

*

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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. Eu égard, d'une part, au contexte juridique commun dans lequel s'insèrent la transposition à l'examen et celle qui a donné lieu à la demande d'avis 52.632/3 ¹⁻² et, d'autre part, aux nombreux renvois qui sont faits dans le présent avis à l'avis 52.632/3, renvois qui s'expliquent par la très grande proximité rédactionnelle entre le texte de l'avant-projet à l'examen et celui qui a été soumis au Conseil d'État par la Région flamande en vue de la transposition de la même directive que celle dont il est ici question, l'avis 52.632/3 précité est joint au présent avis.

2. Comme le recommande le considérant 26 de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 'relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE' à transposer (ci-après la directive), il est souhaitable d'établir des tableaux visant à attester de la correcte et complète transposition du texte européen. Ces tableaux, confectionnés selon les recommandations habituelles ³, seront joints au document qui sera déposé sur le bureau du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

DISPOSITIF

Article 2

Les mots « prévoit la transposition de » seront remplacés par le mot « transpose ».

Article 3

1. Au paragraphe 1^{er}, les mots « la Belgique » seront remplacés par les mots « la Région de Bruxelles-Capitale ».

¹ Avis 52.632/3 donné le 4 février 2013 sur un avant-projet de décret de la Région flamande 'betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen'.

² À cet égard, il est, quant au contexte juridique, renvoyé aux observations 3 et 4 de l'avis 52.632/3 précité, lesquelles sont applicables *mutatis mutandis* à l'avant-projet d'ordonnance à l'examen.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 191 à 194.

L'auteur de l'avant-projet est invité à vérifier si dans la suite de l'avant-projet ces mêmes mots ne doivent pas faire l'objet du même remplacement ⁴.

2. Au paragraphe 2, 1^{ère} phrase, les mots « dans les États membres » doivent être omis ⁵.

3. Au paragraphe 2, 2^{ème} phrase, le mot « réglementations » sera remplacé par les mots « instruments juridiques » pour mieux se conformer au texte de la directive à transposer, en l'espèce son article 1^{er}, § 3 ⁶.

Article 4

L'article 4 omet de transposer l'article 2, paragraphes 3 et 4 de la directive.

Il y a lieu de combler cette lacune ⁷.

Article 5

1. La notion d'« autorité compétente » est utilisée dans deux sens différents dans les définitions proposées par l'article 5.

Au 3^o, pour la désignation du « bureau central de liaison » au sens de l'article 3, point 2, de la directive, il s'agit de l'« autorité compétente » au sens de l'article 3, point 1, de la directive, à savoir celle qui sera désignée conjointement au niveau national en Belgique par l'ensemble de niveaux de pouvoir concernés et celles qui le seront par chacun des autres États membres de l'Union européenne. C'est en ce sens également que cette notion est utilisée aux 4^o et 5^o, dans les deux occurrences de la première phrase du 6^o et au 7^o pour les notions de « bureau central de liaison », de « service de liaison », de « fonctionnaire compétent » et d'« autorité compétente étrangère ». Il résulte en effet :

- des articles 2, point 1, et 4, paragraphe 1, de la directive qu'il ne peut y avoir qu'une « autorité compétente » par État membre ⁸ ;

- des articles 3, point 2, et 4, paragraphe 2, de la directive que chaque État membre ne peut comporter qu'un seul « bureau central de liaison » et que celui-ci doit être désigné par l'« autorité compétente » au sens de l'article 2, point 1, de la directive ⁹ ;

⁴ Voir par exemple l'article 25.

⁵ En ce sens, voir *mutatis mutandis* l'observation 9 de l'avis 52.632/3 précité.

⁶ En ce sens, voir l'observation 8 de l'avis 52.632/3 précité.

⁷ Dans la transposition de ces paragraphes, il y aura éventuellement lieu d'être attentif aux problèmes de formulation dont il est question dans l'observation 11 de l'avis 52.632/3 précité.

⁸ Voir en ce sens l'observation 12 de l'avis 52.632/3 précité.

⁹ Voir en ce sens l'observation 13 de l'avis 52.632/3 précité.

- de l'article 4, paragraphes 3 et 4, de la directive que c'est à chaque « autorité compétente » au sens de l'article 2, point 1, de la directive qu'il appartient de « désigner des services de liaison » et « des fonctionnaires compétents ».

Au 6°, la notion d'« autorité compétente » prend un autre sens lorsqu'il est question d'une « autorité compétente interne ». Il ressort de l'ensemble de l'avant-projet que, lorsque cette notion est utilisée, il s'agit d'un organe exerçant ses compétences au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il résulte de ce qui précède que le 7°, à l'instar de la méthode utilisée par exemple au 8° et au 9° et dans le prolongement de l'article 3, point 1, de la directive, doit élargir la définition de la notion qui y est proposée à celle d'« autorité compétente » de manière à concerner non seulement les « autorités compétentes » étrangères mais également celle qui sera désignée en droit belge de manière conjointe par l'ensemble des niveaux de pouvoir concernés. À cet effet, au 7°, les mots « étrangère », « autre que la Belgique » et « de cet État membre » seront omis.

À la deuxième phrase du 6°, le mot « interne » devra en outre être inséré entre les mots « compétente » et « est », ce qui évitera toute confusion avec la notion d'« autorité compétente » au sens de l'article 3, point 1, de la directive et du 7° tel qu'il devrait être revu sur la base de l'observation qui précède.

L'ensemble de l'avant-projet sera réexaminé afin de vérifier si les notions y utilisées correspondent toujours à ces adaptations des définitions figurant à l'article 5.

2. Il convient d'également transposer la définition de la notion d'« échange d'informations sur demande » qui figure à l'article 3, point 8, de la directive.

Article 10

À l'alinéa 2, dans le texte néerlandais, les mots « kan een ... meedelen » seront remplacés par les mots « kan met een ... uitwisselen »¹⁰.

Article 20

L'article 20, alinéa 1^{er}, appelle *mutatis mutandis* la même observation que l'observation 16 de l'avis 52.632/3, précité.

¹⁰ Voir l'observation 15 de l'avis 52.632/3 précité.

Article 21

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les mots « au présent article » par les mots « à la présente ordonnance ».

Article 29

Comme expliqué dans l'observation 22 de l'avis 52.632/3 précité, la rétroactivité au 1^{er} janvier 2013 qui est donnée à l'entrée en vigueur du texte soulève des difficultés d'ordre juridique compte tenu de l'objet même du texte en projet.

L'auteur de l'avant-projet est donc invité à réexaminer la question de la date d'entrée en vigueur.

*

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.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. Bij dit advies wordt advies 52.632/3 gevoegd. Immers, enerzijds hebben de voorliggende omzetting en de omzetting waarover advies 52.632/3¹⁻² is verstrekt een gemeenschappelijk wettelijk kader, en anderzijds wordt in dit advies veelvuldig naar advies 52.632/3 verwezen; dat valt te verklaren doordat de tekst van het voorliggende voorontwerp en de tekst die het Vlaams Gewest met het oog op de omzetting van dezelfde richtlijn die ook hier aan de orde is aan de Raad van State heeft voorgelegd, redactioneel in hoge mate bij elkaar aanleunen.

2. Zoals in overweging 26 van de om te zetten richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 ‘betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG’ (hierna de richtlijn genoemd) wordt aanbevolen, is het wenselijk dat tabellen worden opgesteld teneinde de juiste en volledige omzetting van de Europese tekst aan te tonen. Deze tabellen, opgesteld volgens de gebruikelijke aanbevelingen³, moeten bij het document worden gevoegd dat bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement wordt ingediend.

DISPOSITIEF

Artikel 2

De woorden “voorziet in de omzetting van” moeten worden vervangen door de woorden “zet (...) om”.

¹ Advies 52.632/3, op 4 februari 2013 gegeven over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest ‘betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen’.

² Betreffende het wettelijk kader wordt in dit verband verwezen naar opmerkingen 3 en 4 van het voornoemde advies 52.632/3, die *mutatis mutandis* tevens voor het voorliggende voorontwerp van ordonnantie gelden.

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 191 tot 194.

Artikel 3

1. In paragraaf 1 moet het woord “België” worden vervangen door de woorden “het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

De steller van het voorontwerp dient na te gaan of dit woord in het vervolg van het voorontwerp niet op dezelfde wijze moet worden vervangen⁴.

2. In paragraaf 2, eerste zin, moeten de woorden “in de lidstaten” worden weggelaten⁵.

3. In paragraaf 2, tweede zin, moet het woord “regelgeving” worden vervangen door het woord “rechtsinstrumenten” teneinde beter in overeenstemming te zijn met de tekst van de om te zetten richtlijn, *in casu* artikel 1, § 3, ervan⁶.

Artikel 4

Artikel 4 verzuimt artikel 2, leden 3 en 4, van de richtlijn om te zetten.

Deze leemte moet worden aangevuld⁷.

Artikel 5

1. In de definities die artikel 5 opgeeft, wordt het begrip “bevoegde autoriteit” in twee verschillende betekenissen gebezigd.

In de bepaling onder 3°, betreffende de aanwijzing van het “centraal verbindingsbureau” in de zin van artikel 3, punt 2, van de richtlijn, betreft het de “bevoegde autoriteit” in de zin van artikel 3, punt 1, van de richtlijn, te weten de autoriteit die op nationaal niveau in België gezamenlijk door alle betrokken bevoegdheidsniveaus wordt aangewezen en de autoriteiten die door elk van de andere lidstaten van de Europese Unie worden aangewezen. In de bepalingen onder 4° en 5°, in de twee keren dat het woord voorkomt in 6° en in de bepaling onder 7°, betreffende de begrippen “centraal verbindingsbureau”, “verbindingdienst”, “bevoegde ambtenaar” en “buitenlandse bevoegde autoriteit”, wordt dit begrip eveneens in dezelfde betekenis gebruikt. Hierbij moet namelijk het volgende worden opgemerkt:

- uit de artikelen 2, punt 1, en 4, lid 1, van de richtlijn blijkt dat er per lidstaat slechts één “bevoegde autoriteit” kan zijn⁸;

⁴ Zie bijvoorbeeld artikel 25.

⁵ Zie in die zin, *mutatis mutandis*, opmerking 9 van het voornoemde advies 52.632/3.

⁶ Zie in die zin opmerking 8 van het voornoemde advies 52.632/3.

⁷ Bij het omzetten van deze leden moet eventueel aandacht worden geschonken aan de moeilijkheden betreffende de formulering die in opmerking 11 van het voornoemde advies 52.632/3 aan de orde zijn.

⁸ Zie in die zin opmerking 12 van het voornoemde advies 52.632/3.

- uit de artikelen 3, punt 2, en 4, lid 2, van de richtlijn blijkt dat iedere lidstaat slechts een enkel “centraal verbindingsbureau” kan tellen en dat het door de “bevoegde autoriteit” in de zin van artikel 2, punt 1, van de richtlijn moet worden aangewezen⁹;

- uit artikel 4, leden 3 en 4, van de richtlijn blijkt dat het aan iedere “bevoegde autoriteit” in de zin van artikel 2, punt 1, van de richtlijn staat om “verbindingsdiensten” alsook “bevoegde ambtenaren aan [te] wijzen”.

In de bepaling onder 6° krijgt het begrip “bevoegde autoriteit” een andere betekenis wanneer sprake is van een “binnenlandse bevoegde autoriteit”. Uit de hele tekst van het voorontwerp kan worden opgemaakt dat, wanneer dit begrip wordt gebezigd, het een orgaan betreft dat zijn bevoegdheden op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uitoefent.

Een en ander heeft tot gevolg dat de definitie van het in de bepalingen onder 7° voorgestelde begrip naar het voorbeeld van de werkwijze die bijvoorbeeld in de bepalingen onder 8° en 9° wordt toegepast en voortgaande op artikel 3, punt 1, van de richtlijn, moet worden verruimd tot het begrip “bevoegde autoriteit”. Aldus kan het betrekking hebben, niet alleen op de buitenlandse “bevoegde autoriteiten”, maar ook op de autoriteit die in het Belgisch recht door alle betrokken bevoegdheidsniveaus gezamenlijk wordt aangewezen. Daartoe moeten in de bepaling onder 7° de woorden “buitenlandse”, “andere dan België” en “van deze lidstaat” worden weggelaten.

In de tweede zin van de bepaling onder 6° moet daarenboven het woord “binnenlandse” worden ingevoegd tussen de woorden “is de” en “bevoegde”, waardoor iedere verwarring met het begrip “bevoegde autoriteit” in de zin van artikel 3, punt 1, van de richtlijn en van de bepaling onder 7° zoals die op basis van de voorgaande opmerking moet worden herzien, wordt voorkomen.

Het hele voorontwerp moet worden herzien teneinde na te gaan of de begrippen die er worden gebezigd nog steeds overeenstemmen met deze gewijzigde definities in artikel 5.

2. Tevens moet de definitie van het begrip “uitwisseling van inlichtingen op verzoek”, dat voorkomt in artikel 3, punt 8, van de richtlijn, worden omgezet.

Artikel 10

In de Nederlandse tekst van het tweede lid moeten de woorden “kan een ... meedelen” worden vervangen door de woorden “kan met een ... uitwisselen”¹⁰.

⁹ Zie in die zin opmerking 13 van het voornoemde advies 52.632/3.

¹⁰ Zie opmerking 15 van het voornoemde advies 52.632/3.

Artikel 20

Over artikel 20, eerste lid, moet *mutatis mutandis* dezelfde opmerking worden gemaakt als opmerking 16 van het voornoemde advies 52.632/3.

Artikel 21

In het eerste lid moeten de woorden “overeenkomstig dit artikel” worden vervangen door de woorden “overeenkomstig deze ordonnantie”.

Artikel 29

Zoals is uiteengezet in opmerking 22 van het voornoemde advies 52.632/3, doet de terugwerking tot 1 januari 2013 die aan de inwerkingtreding van de tekst wordt verleend, juridische moeilijkheden rijzen, gelet op de inhoud van de ontworpen tekst.

De steller van het voorontwerp dient de aangelegenheid van de datum van inwerkingtreding derhalve opnieuw te onderzoeken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS