



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.007/1/V
van 29 augustus 2013

avis 54.007/1/V
du 29 août 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
KB/WIB 92 inzake de
voorwaarden tot vrijstelling
van de inkomsten uit de
spaardeposito's als bedoeld in
artikel 21, 5°, van het Wetboek
van de
inkomstenbelastingen 1992'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'AR/CIR 92 en ce
qui concerne les conditions
d'exonération des revenus des
dépôts d'épargne visés à
l'article 21, 5°, du Code des
impôts sur les revenus 1992'

Op 5 augustus 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het KB/WIB 92 inzake de voorwaarden tot vrijstelling van de inkomsten uit de spaardeposito’s als bedoeld in artikel 21, 5°, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 22 augustus 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Carlo ADAMS en Kaat LEUS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 augustus 2013.

*

Le 5 août 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'AR/CIR 92 en ce qui concerne les conditions d'exonération des revenus des dépôts d'épargne visés à l'article 21, 5°, du Code des impôts sur les revenus 1992’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 22 août 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Carlo ADAMS et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 août 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om artikel 2 van het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 ‘tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’ (hierna: KB/WIB 92) te wijzigen, dat de voorwaarden bepaalt waaronder de eerste schrijf van 1250 euro per jaar van de inkomsten uit spaardeposito's wordt uitgesloten uit de grondslag van de personenbelasting.

In het verslag aan de Koning gevoegd bij het ontwerp wordt de algemene doelstelling van de regeling als volgt geformuleerd:

“Opdat de spaarder het spaardeposito zou kunnen kiezen dat het best bij zijn beleggingsdoelstelling en bij zijn persoonlijke situatie aansluit, moeten [de] regels voor de berekening en de uitbetaling van de rente en de getrouwheidspremies met name worden geüniformiseerd en moet, meer algemeen, het aanbod van de gereguleerde spaarrekeningen worden geüniformiseerd en vereenvoudigd.”

3.1. Behoudens wat hierna wordt opgemerkt (opmerkingen 3.2 en 3.3), vindt het voorliggende ontwerp rechtsgrond in artikel 21, 5°, eerste streepje, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92), dat bepaalt dat de Koning de vereisten stelt waaraan de deposito's moeten voldoen “wat betreft de munt waarin deze deposito's luiden en de voorwaarden en wijze van terugneming en opnemings, evenals wat betreft de structuur en het niveau en de wijze van berekening van de vergoeding ervan”, om te kunnen genieten van het fiscaal voordeel.

3.2. Voor het aannemen van artikel 2 van het ontwerp (ontworpen artikel 2, 5°, van het KB/WIB 92 inzake verplichtingen die worden opgelegd aan de instelling-depositaris) bevat artikel 21, 5°, eerste streepje, van het WIB 92 geen uitdrukkelijke delegatie aan de Koning. Voor die bepaling dient de rechtsgrondbepaling te worden gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid). Derhalve dient in de aanhef eveneens naar dat grondwetsartikel te worden verwezen.

3.3. Het ontworpen artikel 2, 4°, f), eerste lid, van het KB/WIB 92 (artikel 1, 4°, van het ontwerp) bepaalt dat het aanbod van de basisrentevoet en de rentevoet van de getrouwheidspremie niet aan voorwaarden mag worden onderworpen, behoudens de voorwaarden die limitatief zijn opgesomd in het tweede lid.

Deze bepalingen hebben geen betrekking op “de structuur en het niveau en de wijze van berekening van de vergoeding”, en kan bijgevolg geen rechtsgrond vinden in artikel 21, 5°, eerste streepje, van het WIB 92. Deze bepaling past overigens ook niet in de bedoeling die de wetgever voor ogen stond op het ogenblik dat hij met artikel 4 van de wet van

28 december 1983 ‘houdende fiscale en begrotingsbepalingen’ – en waarin het huidige artikel 21, 5°, eerste streepje, van het WIB 1992 zijn oorsprong vindt –, aan de Koning de bedoelde delegatie verleende. De machtiging die aldus aan de Koning werd verleend om de vereisten vast te stellen “wat betreft de munt waarin deze deposito’s luiden en de voorwaarden en wijze van terugnemings en opnemings, evenals wat betreft de structuur en het niveau en de wijze van berekening van de vergoeding ervan” strekt er immers toe de specificiteit van spaartegoeden te bepalen teneinde “te voorkomen dat de spaartegoeden hun specificiteit zouden verliezen ten opzichte van overige marktinstrumenten”.¹

Behoudens indien in een andere wettelijke bepaling rechtsgrond kan worden gevonden, dient de ontworpen bepaling bijgevolg achterwege te worden gelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 3.2).

DISPOSITIEF

Artikel 1

5. De vraag rijst of met de woorden “dat jaar” in het ontworpen artikel 2, 4°, b), vierde lid, laatste zin, van het KB/WIB 92 (artikel 1, 1°, van het ontwerp) “het daaropvolgende jaar” wordt bedoeld. Ook is onduidelijk waarop het woord “Zij” betrekking heeft: als de deposito’s zijn bedoeld, dient te worden geschreven “De deposito’s brengen ...”. In ieder geval dient daaromtrent duidelijkheid te worden gecreëerd en zal de bepaling dienen te worden geherformuleerd.

6. Om geen rechtsonzekerheid te doen ontstaan en teneinde de tekst in overeenstemming te brengen met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, dient het ontworpen artikel 2, 4°, b), elfde lid, van het KB/WIB 92 (artikel 1, 1°, van het ontwerp) als volgt te worden geformuleerd:

“Driemaandelijks worden de verworven getrouwheidspremies in rekening gebracht. De getrouwheidspremies verworven tijdens het eerste, tweede, derde en vierde kwartaal brengen respectievelijk vanaf 1 april, 1 juli, 1 oktober en 1 januari volgend op dat kwartaal een basisrente op.”

¹ Parl.St. Kamer 1983-84, nr. 758/1, 6.

Artikel 2

7. De tweede zin van het ontworpen artikel 2, 5°, van het KB/WIB 92 is een loutere overname van het voorschrift dat reeds vervat is in artikel 21, 5°, van het WIB 92.

Het overnemen van een wettelijk voorschrift in een uitvoeringsbesluit dient te worden vermeden.²

SLOTPMERKING

8. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft bij arrest van 6 juni 2013 de strijdigheid met het EU-recht vastgesteld van de wetsbepaling die rechtsgrond verleent aan het voorliggende ontwerp.³ Het gegeven dat de belastingvrijstelling voorzien in artikel 21, 5°, van het WIB 92 uitsluitend geldt voor door Belgische banken betaalde interesten met uitsluiting van door niet-ingezeten banken betaalde interesten, achtte het Hof in strijd met artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en met artikel 36 van het Verdrag betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992.

Gelet op het arrest van het Hof van Justitie zal de wetgever zo spoedig mogelijk de regeling moeten herzien om de vastgestelde discriminatie te verhelpen. Dat wettelijk ingrijpen hoeft niet noodzakelijk gevolgen te hebben voor de ontworpen regeling zoals die voorligt, maar het is ook niet uitgesloten. Van zodra de wetgever zijn standpunt heeft bepaald, zal moeten worden nagegaan of artikel 2 van het KB/WIB 92 in het licht daarvan niet moet worden aangepast, tevens rekening houdende met de Europeesrechtelijke beginselen inzake vrij verkeer en het arrest van het Hof van Justitie van 5 oktober 2004 in de zaak C-442/02.⁴

Bij gebrek aan inzicht in de bedoelingen van de wetgever, heeft de Raad van State het ontwerp vanuit dit oogpunt niet kunnen onderzoeken.

*

² Zie hieromtrent *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 80, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ HvJ 6 juni 2013, C-383/10, *Commissie t. België*.

⁴ De voorwaarden, en in het bijzonder de specifieke kalender voor het verrekenen van de getrouwheidspremie, die worden opgelegd door dit ontwerp zouden er immers kunnen toe leiden dat, zelfs indien de vrijstellingsregeling door een wetswijziging zou worden opengetrokken tot spaardeposito's bij banken in andere EER-lidstaten, vergelijkbare buitenlandse spaarproducten die onderworpen zijn aan gelijkaardige, maar lichtjes afwijkende nationale regelingen (bv. aan de voorwaarde dat de getrouwheidspremie driemaal per jaar moet worden verrekend), toch niet van de vrijstelling kunnen genieten, wat de toegang tot de markt voor de betrokken buitenlandse instellingen onevenredig zou beperken (zie in dat verband HvJ 5 oktober 2004, C-442/02, *CaixaBank France*, Jur. 2004, I-8961) en zou ingaan tegen de geest van het hoger vermelde arrest van Hof van Justitie van 6 juni 2013.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 2 de l'arrêté royal du 27 août 1993 'd'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992' (ci-après : AR/CIR 92), qui fixe les conditions auxquelles la première tranche de 1250 euros par an des revenus afférents aux dépôts d'épargne est exclue de l'assiette de l'impôt des personnes physiques.

Le rapport au Roi joint au projet définit l'objectif général du dispositif en ces termes :

« Afin de permettre à l'épargnant de choisir le dépôt d'épargne le plus adéquat par rapport à ses objectifs de placement, et eu égard à sa situation personnelle, il convient notamment d'uniformiser ces règles de calcul et de paiement des intérêts et des primes de fidélité, et, de manière générale, d'uniformiser et de simplifier l'offre des comptes d'épargne réglementés ».

3.1. Sous réserve des observations formulées ci-après (observations 3.2 et 3.3), le projet à l'examen trouve un fondement juridique à l'article 21, 5°, premier tiret, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92), qui dispose que le Roi définit les critères auxquels les dépôts doivent répondre « quant à la monnaie en laquelle ils sont libellés, quant aux conditions et modes de retraits et de prélèvements et quant à la structure, au niveau et au mode de calcul de leur rémunération » pour pouvoir bénéficier de l'avantage fiscal.

3.2. L'article 21, 5°, premier tiret, du CIR 92 ne contient pas de délégation expresse permettant au Roi d'adopter l'article 2 du projet (article 2, 5°, en projet, de l'AR/CIR 92 concernant les obligations faites à l'établissement dépositaire). En ce qui concerne cette disposition, la disposition procurant un fondement juridique doit être lue en combinaison avec l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution). Dès lors, le préambule fera également référence à cet article de la Constitution.

3.3. L'article 2, 4°, f), alinéa 1^{er}, en projet, de l'AR/CIR 92 (article 1^{er}, 4°, du projet) dispose que l'offre du taux d'intérêt de base et du taux de la prime de fidélité ne peut être soumise à des conditions, sous réserve des conditions énumérées de façon limitative à l'alinéa 2.

Ces dispositions ne concernent pas « la structure, [le] niveau et [le] mode de calcul de [la] rémunération », et ne peuvent trouver de fondement juridique dans l'article 21, 5°, premier tiret, du CIR 92. Au demeurant, cette disposition ne correspond pas non plus à l'intention qu'avait le législateur lorsqu'il accorda la délégation visée au Roi en adoptant l'article 4 de la loi du 28 décembre 1983 'portant des dispositions fiscales et budgétaires', à l'origine de

l'article 21, 5°, premier tiret, actuel, du CIR 1992. La délégation ainsi accordée au Roi lui permettant de définir les critères « quant à la monnaie en laquelle [ces dépôts] sont libellés, quant aux conditions et modes de retraits et de prélèvements et quant à la structure, au niveau et au mode de calcul de leur rémunération » vise en effet à définir la spécificité des fonds d'épargne afin de « sauvegarder la spécificité des dépôts d'épargne par rapport aux autres instruments du marché »¹.

À moins de pouvoir trouver un fondement juridique dans une autre disposition législative, la disposition en projet doit dès lors être omise.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. On adaptera le premier alinéa du préambule en tenant compte de ce qui a été observé concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 3.2).

DISPOSITIF

Article 1^{er}

5. La question se pose de savoir si, par les mots « de l'année » à l'article 2, 4°, b), alinéa 4, dernière phrase, en projet, de l'AR/CIR 92 (article 1^{er}, 1°, du projet), on entend « de l'année suivante ». On n'aperçoit pas non plus clairement la portée du mot « Il » : s'il s'agit des dépôts, on écrira « Les dépôts produisent ... ». Il s'impose en tout état de cause d'apporter des éclaircissements à cet égard et de reformuler la disposition.

6. Afin de ne pas créer d'insécurité juridique et de conformer le texte à l'intention des auteurs du projet, on formulera l'article 2, 4°, b), alinéa 11, en projet, de l'AR/CIR 92 (article 1^{er}, 1°, du projet) comme suit :

« Les primes de fidélité acquises sont portées en compte chaque trimestre. Les primes de fidélité acquises au cours des premier, deuxième, troisième et quatrième trimestres produisent un intérêt de base à dater respectivement du 1^{er} avril, 1^{er} juillet, 1^{er} octobre et 1^{er} janvier suivant ce trimestre ».

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 1983-84, n° 758/1, 6.

Article 2

7. La deuxième phrase de l'article 2, 5°, en projet, de l'AR/CIR 92 reproduit simplement la règle figurant déjà à l'article 21, 5°, du CIR 92.

Il faut éviter de reproduire une disposition législative dans un arrêté d'exécution ².

OBSERVATION FINALE

8. Dans son arrêt du 6 juin 2013, la Cour de justice de l'Union européenne a constaté que la disposition législative qui procure un fondement juridique au projet à l'examen est contraire au droit de l'UE ³. La Cour a jugé que le fait de réserver uniquement l'exonération fiscale prévue à l'article 21, 5°, du CIR 92 aux intérêts payés par des banques belges, en excluant les intérêts payés par les banques non résidentes, est contraire à l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à l'article 36 de l'Accord sur l'Espace économique européen du 2 mai 1992.

Compte tenu de l'arrêt de la Cour de justice, le législateur devra revoir la réglementation dans les plus brefs délais afin de remédier à la discrimination constatée. Cette intervention législative ne devra pas nécessairement avoir d'incidences sur les dispositions en projet, tel qu'il se présentent actuellement, mais ce n'est pas exclu non plus. Dès que le législateur aura arrêté sa position, il faudra vérifier si l'article 2 de l'AR/CIR 92 ne doit pas être adapté en conséquence, tout en tenant compte des principes du droit européen en matière de libre circulation et de l'arrêt de la Cour de justice du 5 octobre 2004 dans l'affaire C-442/02 ⁴.

Faute de connaître les intentions du législateur, le Conseil d'État n'a pas pu examiner le projet sous cet angle.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

² Voir à ce propos *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 80, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

³ C.J.U.E. 6 juin 2013, C-383/10, *Commission c. Belgique*.

⁴ Les conditions, et en particulier le calendrier spécifique pour l'imputation de la prime de fidélité, imposées par le présent projet, pourraient en effet avoir pour conséquence que, même si une modification législative ouvrait le régime d'exonération aux dépôts d'épargne auprès de banques d'autres États membres de l'EEE, des produits d'épargne étrangers comparables, qui sont soumis à des règles nationales similaires mais légèrement différentes (par exemple à la condition que la prime de fidélité soit portée en compte trois fois par an), ne pourraient quand-même pas bénéficier de l'exonération, ce qui constituerait une restriction disproportionnée de l'accès au marché pour les établissements étrangers concernés (voir à ce sujet C.J.U.E., 5 octobre 2004, C-442/02, *CaixaBank France*, Rec. 2004, I-8961) et serait contraire à l'esprit de l'arrêt susmentionné de la Cour de justice du 6 juin 2013.