



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.929/3
van 29 januari 2014

avis 54.929/3
du 29 janvier 2014

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
aanpassing in de fiscale
wetgeving van de benamingen
van de administraties van de
Federale Overheidsdienst
Financiën'

un avant-projet de loi 'adaptant
dans la législation fiscale les
dénominations des
administrations du Service
public fédéral Finances'

Op 23 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 29 januari 2014, een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot aanpassing in de fiscale wetgeving van de benamingen van de administraties van de Federale Overheidsdienst Financiën'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 januari 2014.

*

Le 23 décembre 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, prorogé jusqu'au 29 janvier 2014, sur un avant-projet de loi 'adaptant dans la législation fiscale les dénominations des administrations du Service public fédéral Finances'.

L'avant-projet a été examiné par la chambre le 21 janvier 2014. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 janvier 2014.

*

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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe in diverse wettelijke bepalingen terminologische aanpassingen door te voeren teneinde deze in overeenstemming te brengen met de nieuwe organisatiestructuur van de Federale Overheidsdienst Financiën zoals deze is vastgelegd in het koninklijk besluit van 3 december 2009 ‘houdende regeling van de operationele diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën’, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 19 juli 2013 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 december 2009 houdende regeling van de operationele diensten van de Federale Overheidsdienst Financiën’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In een aantal gevallen is ervoor gekozen een generieke terminologie te hanteren, terwijl in andere gevallen opdrachten of bevoegdheden worden toegekend aan concreet benoemde besturen of ambtenaren.

Luidens artikel 37 van de Grondwet berust de federale uitvoerende macht, zoals zij door de Grondwet is geregeld, bij de Koning. Daaruit volgt dat de regeling van de organisatie en de werking van de bestuursdiensten zaak is van de Koning. Van dit beginsel kan de wetgever slechts afwijken wanneer daartoe een dwingende reden bestaat, zo wanneer een hogere rechtsnorm daartoe zou verplichten of wanneer dit ingrijpen zijn reden vindt in het vrijwaren van de rechten van de burger.

Het is derhalve in beginsel de werkwijze waarbij de met de uitvoering van wetsbepalingen belaste organen op een generieke wijze worden aangewezen, die moet worden gevolgd. Een alternatief is aan de Koning de opdracht te verlenen om telkens de betrokken organen aan te wijzen.

Het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.

4. Artikel 93 van het ontwerp strekt ertoe “[i]n alle wetten”, enerzijds, de woorden “Ministerie van Financiën” te vervangen door de nieuwe benaming “Federale Overheidsdienst Financiën” en, anderzijds, de woorden “de Administratie der Douane en Accijnzen”, “de administratie der douane en accijnzen” en “de administratie der douane” te vervangen door de nieuwe benaming “de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen”.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Artikel 95 van het ontwerp strekt ertoe op een analoge wijze “[i]n alle wetten” de oude benamingen van de Administratie der Thesaurie te vervangen door de nieuwe benaming “de Algemene Administratie van de Thesaurie”.

Artikel 96 van het ontwerp bepaalt dat telkens “de Administratie over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen”, “de Administratie van de BTW, registratie en domeinen”, “de Administratie van het kadaster”, “het Bestuur der registratie en domeinen”, “het nationaal Bestuur der registratie”, “de Administratie der registratie en domeinen”, “de Domeinen”, “de Administratie van de Domeinen” en “de Administratie van het Kadaster, Registratie en Domeinen” worden vermeld of bedoeld in een wettelijke bepaling, deze woorden moeten worden gelezen alsof “de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie” wordt “vermeld of bedoeld²” wanneer de materie die door de betrokken wettelijke bepaling wordt geregeld, tot de opdrachten behoort van deze laatste administratie.

Het in die artikelen gehanteerde procedé strookt niet met de vereisten van transparantie en toegankelijkheid van de regelgeving.³ Elk van de geïmplementeerde wetsbepalingen zou daarentegen uitdrukkelijk, door afzonderlijke wijzigingen, dienen te worden aangepast, met inachtneming met hetgeen *sub* 3 is opgemerkt. Eventueel kan daartoe een opdracht aan de Koning worden verleend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 62, 63, 65, 67, 69 en 71

5. Gevraagd of het correct is dat in de artikelen 62, 63, 65, 67, 69 en 71 van het ontwerp de woorden “het bestuur der registratie” of de woorden “het bestuur der registratie en domeinen” worden vervangen, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Artikel 240 van de wet van 22 december 1989 houdende fiscale bepalingen (Belgisch Staatsblad 29-12-1989) heeft de woorden ‘de administratie van de registratie en domeinen’ vervangen door de woorden ‘de administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen’. In de aangehaalde artikelen (en ook in de artikelen 64 en 68 van het ontwerp) staat echter telkens ‘het bestuur der registratie en domeinen’. Er wordt gemeend dat daardoor, wat de Nederlandstalige tekst betreft, die wijziging door de Wet van 1989 geen uitwerking heeft gehad en dat het wetsontwerp dus op correcte wijze de noodzakelijke wijziging voorstelt.”

Zo die hypothese correct is, dan dient wel, rekening houdend met het vereiste dat de Nederlandstalige en de Franse versie van wetsbepalingen volledig gelijkkluidend dienen te zijn, in de beide taalversies te worden aangegeven hoe de Nederlandse versie van de in de genoemde artikelen bedoelde bepalingen moet worden gewijzigd en hoe dat moet gebeuren met de Franse versie ervan. Om elke discussie te vermijden, verdient het evenwel aanbeveling de betrokken bepalingen in hun geheel te vervangen.

² Het heeft evenwel geen zin een lezingsbepaling in te voeren wanneer het gaat om woorden die niet formeel zijn opgenomen in de betrokken bepalingen, maar die er slechts in bedoeld zijn.

³ Zulks geldt nog in meerdere mate voor artikel 96 van het ontwerp dat zelfs geen vervangingsbepaling, maar wel een lezingsbepaling is.

Voor het overige wordt verwezen naar opmerking 3.

Artikel 84

6. In de Franse tekst van artikel 84 van het ontwerp dient te worden verwezen naar titel VII in plaats van naar titel I.

*

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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'apporter des adaptations terminologiques dans différentes dispositions législatives afin de les mettre en conformité avec la nouvelle structure organisationnelle du Service public fédéral Finances, telle qu'elle a été fixée par l'arrêté royal du 3 décembre 2009 'organique des services opérationnels du Service public fédéral Finances', modifié par l'arrêté royal du 19 juillet 2013 'portant modification de l'arrêté royal du 3 décembre 2009 organique des services opérationnels du Service public fédéral Finances'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Dans un certain nombre de cas, il a été opté pour l'utilisation d'une terminologie générique, alors que dans d'autres, les missions ou compétences sont attribuées à des administrations ou à des agents désignés concrètement.

Selon l'article 37 de la Constitution, le pouvoir exécutif fédéral, tel qu'il est réglé par la Constitution, appartient au Roi. Il en découle qu'il revient au Roi de régler l'organisation et le fonctionnement de l'administration. Le législateur ne peut déroger à ce principe que pour une raison impérieuse, par exemple lorsqu'une norme supérieure l'y oblige ou lorsque cette intervention est motivée par la préservation des droits du citoyen.

Par conséquent, la méthode à suivre en principe consiste à désigner de manière générique les organes chargés de l'exécution des dispositions légales. On peut également charger le Roi de désigner chaque fois l'organe concerné.

Il y a lieu d'adapter le projet compte tenu de cette observation.

4. L'article 93 du projet a pour objet de remplacer « [d]ans toutes les lois », d'une part, les mots « Ministère des Finances » par la nouvelle dénomination « Service public fédéral Finances », et d'autre part, les mots « l'Administration des douanes et accises », « l'administration des douanes et accises » et « l'administration des douanes », par la nouvelle dénomination « l'Administration générale des douanes et accises ».

De manière analogue, l'article 95 du projet a pour objet de remplacer « [d]ans toutes les lois » les anciennes dénominations de l'Administration de la Trésorerie par la nouvelle dénomination « l'Administration générale de la trésorerie ».

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

L'article 96 du projet dispose que chaque fois qu'une disposition législative mentionne ou vise « l'administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines », « l'administration du cadastre », « la régie de l'enregistrement et des domaines », « la régie nationale de l'enregistrement », « l'administration de l'enregistrement et des domaines », « les Domaines », « l'administration des domaines » et « l'administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines », il y a lieu de la lire comme « mentionnant ou visant ² » « l'Administration générale de la documentation patrimoniale » quand la matière réglée par ladite disposition législative relève des missions de cette dernière administration.

Le procédé employé dans ces articles va à l'encontre des exigences de transparence et d'accessibilité de la législation ³. Au contraire, chaque disposition législative visée devrait être adaptée expressément, au moyen de modifications distinctes, dans le respect de l'observation formulée au point 3. Cette mission peut éventuellement être confiée au Roi.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 62, 63, 65, 67, 69 et 71

5. À la question de savoir s'il est correct qu'aux articles 62, 63, 65, 67, 69 et 71 du projet, les mots « l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines » soient remplacés, le délégué a répondu ce qui suit :

« Artikel 240 van de wet van 22 december 1989 houdende fiscale bepalingen (Belgisch Staatsblad 29-12-1989) heeft de woorden 'de administratie van de registratie en domeinen' vervangen door de woorden 'de administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen'. In de aangehaalde artikelen (en ook in de artikelen 64 en 68 van het ontwerp) staat echter telkens 'het bestuur der registratie en domeinen'. Er wordt gemeend dat daardoor, wat de Nederlandstalige tekst betreft, die wijziging door de Wet van 1989 geen uitwerking heeft gehad en dat het wetsontwerp dus op correcte wijze de noodzakelijke wijziging voorstelt ».

Si cette hypothèse est juste, il conviendra d'indiquer dans les deux versions linguistiques comment la version néerlandaise des dispositions visées aux articles cités doit être modifiée et comment cette opération doit être effectuée dans la version française, et ce compte tenu de la nécessité que les versions française et néerlandaise des dispositions de loi correspondent pleinement. Afin d'éviter toute discussion, il est toutefois recommandé de remplacer intégralement les dispositions en question.

Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation 3.

² Il est toutefois inutile d'insérer une disposition interprétative quand il s'agit de mots qui ne figurent pas formellement dans les dispositions concernées, mais qui y sont seulement visés.

³ Cette observation s'applique d'autant plus à l'article 96 du projet qui n'est même pas une disposition visant un remplacement, mais une disposition interprétative.

Article 84

6. Dans le texte français de l'article 84 du projet, on fera référence au titre VII, et non au titre I.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS