



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.266/3
van 6 november 2017

avis 62.266/3
du 6 novembre 2017

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van het Wetboek van
de belasting over de
toegevoegde waarde wat de
automatisering van de
uitvoerbare titel inzake de
belasting over de toegevoegde
waarde betreft'

un avant-projet de loi
'modifiant le Code de la taxe
sur la valeur ajoutée en ce qui
concerne l'automatisation du
titre exécutoire en matière de
taxe sur la valeur ajoutée'

Op 10 oktober 2017 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 voorontwerp van wet 'tot wijziging van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde wat de automatisering van de uitvoerbare titel inzake de belasting over de toegevoegde waarde betreft'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, 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 6 november 2017.

*

Le 10 octobre 2017, 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 avant-projet de loi 'modifiant le Code de la taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'automatisation du titre exécutoire en matière de taxe sur la valeur ajoutée'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 24 octobre 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, 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 6 novembre 2017.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er hoofdzakelijk toe om de uitvoerbare titel inzake belastingen over de toegevoegde waarde te wijzigen en te moderniseren. Hiertoe wordt het thans gehanteerde instrument van het dwangbevel vervangen door een “innings- en invorderingsregister” waarin de niet-betaalde belastingschulden worden opgenomen. Dit register is een generieke lijst die periodiek en geautomatiseerd wordt opgemaakt en uitvoerbaar wordt verklaard. Met de nieuwe regeling in het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: Btw-wetboek) wordt een rationalisatie van de invorderingswerkzaamheden, een beperking van de kosten van de invorderingsacties en een betere afstemming op de thans geldende invorderingsprocedures inzake directe belastingen beoogd.

VORMVEREISTEN

3. Gevraagd of over het ontwerp het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer werd ingewonnen, verklaarde de gemachtigde dat reeds een dossier is voorbereid dat kortelings om advies aan die commissie zal worden voorgelegd.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of de toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.²

ALGEMENE OPMERKING

4. Omwille van de rechtszekerheid en gelet op het in artikel 22 van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel,³ verdient het aanbeveling om in het Btw-wetboek een nadere omschrijving op te nemen van de begrippen “innings- en invorderingsregister” en “innings- en

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

² Om dit te vermijden en om te waarborgen dat het onderzoek kan worden gevoerd en het advies kan worden uitgebracht met volledige kennis van alle relevante elementen, verdient het aanbeveling de Raad van State slechts om advies te vragen nadat alle andere voorafgaande vormvereisten zijn vervuld (zie adv.RvS 58.729/AV van 26 januari 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 27 april 2016 ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1727/001, 89-90).

³ Het gaat immers om een verwerking van persoonsgegevens.

invorderingsbericht” waaruit duidelijk blijkt uit welke elementen deze registers en berichten bestaan en wat de finaliteit ervan is.⁴

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

5. In het ontworpen artikel 52*bis*, § 3, tweede lid, van het Btw-wetboek schrijve men beter “De opname van de belastingschuld in het innings- en invorderingsregister “ in plaats van “Het innings- en invorderingsregister”.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 85, § 3, eerste lid, van het Btw-wetboek (artikel 9 van het ontwerp).

6. Nog in het ontworpen artikel 52*bis*, § 3, tweede lid, van het Btw-wetboek schrijve men “artikel 85, § 3,” in plaats van “artikel 85, paragraaf 3 van dit Wetboek”.⁵

7. Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in het ontworpen artikel 52*bis*, § 3, derde lid, van het Btw-wetboek een termijn te bepalen voor de verzending van het innings- en invorderingsbericht.

Artikel 9

8. In het tweede lid van het ontworpen artikel 85, § 1, van het Btw-wetboek wordt gewag gemaakt van “verbeterende innings- en invorderingsregisters”. Er wordt in het daaropvolgende lid het best verduidelijkt dat de daarin bedoelde verantwoording ook, zoals de gemachtigde bevestigt, aan de betrokkene dient te worden verzonden wanneer de belastingschuld het voorwerp uitmaakt van een verbetering.

9. De gemachtigde verklaarde dat in elk innings- en invorderingsregister een verwijzing of een link naar de in het ontworpen artikel 85, § 1, derde lid, van het Btw-wetboek bedoelde verantwoording zal worden opgenomen. Dat wordt het best in die bepaling geëxpliciteerd.

10. Luidens het derde lid van het ontworpen artikel 85, § 3, van het Btw-wetboek bepaalt de Koning de “toepassingsmodaliteiten” (lees: de nadere toepassingsregels) van de in het tweede lid van die bepaling bedoelde procedure.

De draagwijdte van die bepaling is niet duidelijk. Ofwel wordt daarmee niets meer beoogd dan wat reeds voortvloeit uit de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning

⁴ In de memorie van toelichting zijn reeds een aantal elementen opgenomen die daartoe dienstig kunnen zijn.

⁵ Ook in het ontworpen artikel 52*bis*, § 3, eerste lid, van het Btw-wetboek dienen de woorden “van dit Wetboek” te worden weggelaten.

beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet. In dat geval is een specifieke machtiging aan de Koning niet noodzakelijk. Ofwel reikt de aan de Koning verleende opdracht verder dan wat uit de algemene uitvoeringsbevoegdheid voortvloeit, in welk geval het voorwerp van die opdracht dient te worden gepreciseerd.

11. In het ontworpen artikel 85, § 6, derde lid, van het Btw-wetboek schrijve men “Vormen middelen van tenuitvoerlegging” in plaats van “Vormt een middel van tenuitvoerlegging”.

Artikel 15

12. In het ontworpen artikel 91, § 2bis, eerste lid, inleidende zin, en § 4, van het Btw-wetboek wordt gewag gemaakt van “de wettelijke rentevoet vastgesteld in fiscale zaken”. Volgens de memorie van toelichting wordt daarmee verwezen naar de rentevoet zoals bepaald bij artikel 2, § 2, eerste lid, van de wet van 5 mei 1865 ‘betreffende de lening tegen intrest’. Omwille van de rechtszekerheid wordt in de genoemde ontworpen bepalingen het best naar deze bepaling verwezen.

13. Overeenkomstig artikel 2, § 2, eerste lid, van de wet van 5 mei 1865 is de zo-even vermelde rentevoet vastgesteld op 7% per jaar.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent wat volgt:

“Par rapport à la législation actuelle en matière de TVA, aucune modification n’est apportée quant aux taux d’intérêt applicables aux intérêts de retard ou aux intérêts moratoires. Compte tenu du souci d’harmonisation des processus de perception et de recouvrement des créances fiscales et non fiscales dont la perception et le recouvrement relève de la compétence de l’Administration générale de la Perception et du Recouvrement, la diminution éventuelle des taux d’intérêts applicables aux intérêts de retard ou aux intérêts moratoires devrait être examinée pour l’ensemble des créances fiscales et non fiscales qui relèvent de l’administration précitée, ou même du SPF Finances.”

De gemachtigde kan worden bijgetreden dat deze kwestie het best op een horizontale manier wordt onderzocht en aangepast.

14. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 91, § 2bis, eerste lid, tweede streepje (lees: 2^{o6}), van het Btw-wetboek (artikel 15, 3^o, van het ontwerp) moet het woord “vanaf” worden geschrapt.

⁶ Indelingen dienen in de eerste plaats te worden aangegeven door “1^o”, “2^o”, enzovoort.

Artikel 20

15. Het tweede lid van artikel 20 van het ontwerp dient als volgt te worden geformuleerd:

“In afwijking van het eerste lid, kan de Koning een vroegere datum van inwerkingtreding bepalen.”

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a essentiellement pour objet de modifier et de moderniser le titre exécutoire en matière de taxe sur la valeur ajoutée. À cette fin, l'instrument actuel de la contrainte est remplacé par un « registre de perception et recouvrement » contenant les dettes fiscales impayées. Ce registre est une liste générique établie périodiquement et de manière automatisée et rendue exécutoire. Le nouveau dispositif inscrit dans le Code de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après : C.T.V.A.) vise la rationalisation des opérations de recouvrement, la limitation des coûts des actions de recouvrement et une meilleure harmonisation avec les procédures de recouvrement en matière d'impôts directs actuellement en vigueur.

FORMALITÉS

3. À la question de savoir si l'avis de la Commission de la protection de la vie privée a été recueilli sur le projet, le délégué a déclaré qu'un dossier a déjà été préparé pour être soumis prochainement à l'avis de cette commission.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État².

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Dans un souci de sécurité juridique et compte tenu du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution³, il est recommandé de définir plus précisément dans le C.T.V.A. les notions de « registre de perception et recouvrement » et d'« avis de perception et

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

² Pour éviter cette situation et pour garantir que l'examen puisse être effectué et que l'avis puisse être donné en pleine connaissance de tous les éléments pertinents, il est recommandé de ne consulter le Conseil d'État qu'après l'accomplissement de toutes les autres formalités préalables (avis C.E., 58.729/AG du 26 janvier 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 27 avril 2016 'relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54-1727/001, pp. 89-90).

³ Il s'agit en effet d'un traitement de données à caractère personnel.

recouvrement » en faisant apparaître clairement les éléments constitutifs de ces registres et avis ainsi que leur finalité ⁴.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

5. À l'article 52*bis*, § 3, alinéa 2, en projet, du C.T.V.A., il serait préférable d'écrire « L'inscription de la dette fiscale dans le registre de perception et recouvrement (...) être portée à la (...) » au lieu de « Le registre de perception et recouvrement (...) être porté à la (...) ».

Une observation analogue peut être formulée à l'égard de l'article 85, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, du C.T.V.A. (article 9 du projet).

6. Toujours à l'article 52*bis*, § 3, alinéa 2, en projet, du C.T.V.A., on écrira « l'article 85, § 3, » au lieu de « l'article 85, paragraphe 3 du présent Code » ⁵.

7. Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé que l'article 52*bis*, § 3, alinéa 3, en projet, du C.T.V.A., fixe un délai pour l'envoi de l'avis de perception et recouvrement.

Article 9

8. L'alinéa 2 de l'article 85, § 1^{er}, en projet, du C.T.V.A. fait mention de « registres de perception et recouvrement rectificatifs ». Mieux vaudrait préciser dans l'alinéa subséquent que la justification qui y est visée doit également être envoyée à l'intéressé, ainsi que le confirme le délégué, lorsque la dette fiscale fait l'objet d'une rectification.

9. Le délégué a déclaré que chaque registre de perception et recouvrement contiendra une référence à ou un lien vers la justification visée à l'article 85, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, du C.T.V.A. Mieux vaudrait le préciser dans cette disposition.

10. Selon l'alinéa 3 de l'article 85, § 3, en projet, du C.T.V.A., le Roi détermine les modalités d'application de la procédure visée à l'alinéa 2 de cette disposition.

La portée de cette disposition n'est pas claire. Soit elle ne vise rien de plus que ce qu'implique déjà le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution. Dans ce cas, une habilitation spécifique au Roi n'est pas nécessaire. Soit la mission confiée au Roi va au-delà de ce qui découle du pouvoir général d'exécution, auquel cas il y a lieu d'en préciser l'objet.

⁴ L'exposé des motifs contient déjà un certain nombre d'éléments qui peuvent être utiles à cette fin.

⁵ À l'article 52*bis*, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, du C.T.V.A., on omettra également les mots « du présent Code ».

11. À l'article 85, § 6, alinéa 3, en projet, du C.T.V.A., on écrira « Constituent une voie d'exécution » au lieu de « Constitue une voie d'exécution ».

Article 15

12. À l'article 91, § 2bis, alinéa 1^{er}, phrase introductive, et § 4, en projet, du C.T.V.A., il est question du « taux de l'intérêt légal en matière fiscale ». Selon l'exposé des motifs, il s'agit du taux tel qu'il est déterminé par l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1865 'relative au prêt à l'intérêt'. Dans un souci de sécurité juridique, il serait préférable que les dispositions en projet précitées visent cette disposition.

13. Conformément à l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1865, le taux d'intérêt précité est fixé à 7% par an.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Par rapport à la législation actuelle en matière de TVA, aucune modification n'est apportée quant aux taux d'intérêt applicables aux intérêts de retard ou aux intérêts moratoires. Compte tenu du souci d'harmonisation des processus de perception et de recouvrement des créances fiscales et non fiscales dont la perception et le recouvrement relève de la compétence de l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement, la diminution éventuelle des taux d'intérêts applicables aux intérêts de retard ou aux intérêts moratoires devrait être examinée pour l'ensemble des créances fiscales et non fiscales qui relèvent de l'administration précitée, ou même du SPF Finances ».

On peut se rallier au point de vue du délégué selon lequel il serait préférable d'examiner et d'adapter cette question d'une manière horizontale.

14. Dans le texte néerlandais de l'article 91, § 2bis, alinéa 1^{er}, deuxième tiret (lire : 2^o ⁶), en projet, du C.T.V.A. (article 15, 3^o, du projet), on supprimera le mot « vanaf ».

Article 20

15. L'alinéa 2 de l'article 20 du projet doit être formulé comme suit :

⁶ Les subdivisions doivent en premier lieu être identiques par les mentions « 1^o », « 2^o », etc.

« Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, le Roi peut fixer une date d'entrée en vigueur antérieure ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT