# RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.646/VR
van 23 januari 2018

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het KB/WIB 92 op het stuk van de attesten die ter beschikking dienen te worden gehouden (…) voor de toepassing van bepaalde belastingverminderingen voor hypothecaire leningen en individuele levensverzekeringen’

# CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 62.646/VR
du 23 janvier 2018

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant l’AR/CIR 92 en matière d’attestations qui doivent être tenues à la disposition pour l’application de certaines réductions d’impôt pour emprunts hypothécaires et assurances-vie individuelles’

‡LW-DBBSKCEAB-GCGEGVT‡

Op 11 december 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen[*], een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het KB/WIB 92 op het stuk van de attesten die ter beschikking dienen te worden gehouden (…) voor de toepassing van bepaalde belastingverminderingen voor hypothecaire leningen en individuele levensverzekeringen'.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 16 januari 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT, en Martine BAGUET, kamervoorzitters, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, Jacques ENGLEBERT, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste auditeur, en Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 januari 2018.

*

Le 11 décembre 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, prorogé à quarante-cinq jours[**], sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'AR/CIR 92 en matière d'attestations qui doivent être tenues à la disposition pour l'application de certaines réductions d'impôt pour emprunts hypothécaires et assurances-vie individuelles'.

Le projet a été examiné par les chambres réunies le 16 janvier 2018. Les chambres réunies étaient composées de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Jo BAERT, et Martine BAGUET, présidents de chambres, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, Jacques ENGLEBERT, Marianne DONY et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur, et Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 janvier 2018.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

[**] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-DBBSKCEAB-GCGEGVT‡

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van bepalingen van en tot invoeging van nieuwe bepalingen in het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 'tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992' met betrekking tot de attesten die ter beschikking van de federale belastingadministratie moeten worden gehouden in verband met de interesten en kapitaalaflossingen van hypothecaire leningen en de premies van individuele levensverzekeringen die recht kunnen geven op:

- de federale belastingvermindering voor lange termijnsparen en bouwsparen (artikelen $145^{1}$, 2° en 3°, en 526, § 2, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, hierna: WIB 92);

- de gewestelijke woonbonus (artikel $145^{37}$ van het WIB 92);

- de Vlaamse "geïntegreerde woonbonus" (artikel $145^{38/2}$ van het WIB 92);

- de gewestelijke belastingvermindering voor lange termijnsparen en bouwsparen (artikelen $145^{39}$ tot $145^{42}$ van het WIB 92);

- de Waalse "chèque habitat" (artikel $145^{46ter}$ tot $145^{46quinquies}$ van het WIB 92);

- de federale woonbonus (artikel 539 van het WIB 92);

- de federale belastingvermindering voor interesten van groene leningen (artikel $145^{24}$, § 3, van het WIB 92).

In de ontworpen bepalingen wordt uiteengezet om welke attesten het gaat en welke gegevens ze dienen te bevatten, en in voorkomend geval wordt ook bepaald dat de modellen ervan worden vastgesteld door de Minister van Financiën of zijn gedelegeerde. In sommige van de ontworpen bepalingen wordt nog verduidelijkt dat de attesten ter beschikking moeten worden gehouden van de belastingadministratie (en dus niet bij de belastingaangifte moeten worden gevoegd).

## BEVOEGDHEID

3. De federale overheid is bevoegd voor het verzekeren van de dienst van de personenbelasting, zoals blijkt uit artikel 5/1, § 5, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten' (hierna: bijzondere financieringswet). Dit houdt onder meer in dat belastingplichtigen de gewestelijke

‡LW-DBBSKCEAB-GCGEGVT‡

belastingverminderingen kunnen aanvragen via hun aangifte in de personenbelasting en dat de Federale Overheidsdienst Financiën verantwoordelijk is voor de controle van de belasting.[1] In het kader van die controle kunnen aan de belastingplichtige bewijsstukken of inlichtingen worden gevraagd (zie de artikelen 315 en 316 van het WIB 92). Het staat dan aan de belastingdienst om de bewijswaarde van de voorgelegde stukken te beoordelen. Bepalen dat de belastingplichtige attesten ter beschikking moet houden van de belastingdienst, is dus eigenlijk een bepaling in verband met de controle – en dus de dienst – van de belasting, waarvoor de federale overheid bevoegd is.[2]

## RECHTSGROND

4.1. Uit de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp blijkt dat de rechtsgrond wordt gezocht in:

- de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet);
- artikel 5/1, § 5, eerste lid, van de bijzondere financieringswet;
- de artikelen $145^{6}$, derde lid, $145^{24}$, § 3, vijfde lid, $145^{38}$, § 3, $145^{38/2}$, § 4, $145^{40}$, § 5, $145^{46quater}$, § 3, van het WIB 92 en, "voor zover het artikel 115, § 3, zoals het bestond alvorens te zijn opgeheven bij artikel 22 van de wet van 8 mei 2014, van toepassing maakt", artikel 539, § 1, tweede lid, van het WIB 92.

4.2. Voor het ontworpen koninklijk besluit bieden de voormelde bepalingen onvoldoende rechtsgrond.

4.2.1. Uit artikel 5/1, § 5, eerste lid, van de bijzondere financieringswet volgt dat enkel de federale overheid bevoegd is voor de dienst van de personenbelasting, doch aan die bepaling kan de Koning geen rechtsgrond ontlenen om normen uit te vaardigen.

4.2.2. Een aantal van de vermelde bepalingen van het WIB 92 hebben betrekking op belastingverminderingen waarvoor de gewesten krachtens artikel 5/5, § 4, eerste lid, 1°, van de bijzondere financieringswet exclusief bevoegd zijn. In bepalingen die tot de rechtsorde van de gewesten behoren kan de federale uitvoerende macht geen rechtsgrond vinden.

4.3. Voor het geheel van de bepalingen van het ontworpen besluit kan evenwel rechtsgrond worden gevonden in artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning), gelezen in samenhang met artikel 315, eerste lid, van het WIB 92, dat luidt:

---

[1] *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 17-18. Volgens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 'tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten' omvat de dienst van de belasting "de vaststelling van de belastinggrondslag, de berekening van de belasting, de controle van de belastinggrondslag en van de belasting, de daarop betrekking hebbende betwistingen (zowel administratief als gerechtelijk), de inning en de invordering van de belastingen (met inbegrip van de kosten en de intresten)" (*Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50-1183/007, 160).

[2] De gewesten zouden enkel kunnen voorzien in attesten als een voorwaarde om de belastingvermindering te genieten.

‡LW-DBBSKCEAB-GCGEGVT‡

"Eenieder die onderhevig is aan de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de rechtspersonenbelasting of de belasting van niet-inwoners is verplicht de administratie, op haar verzoek, zonder verplaatsing, met het oog op het nazien ervan, alle boeken en bescheiden voor te leggen die noodzakelijk zijn om het bedrag van zijn belastbare inkomsten te bepalen."

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit. Dat betekent dat het tweede lid van de aanhef geschrapt dient te worden, terwijl het derde lid dient te worden beperkt tot een verwijzing naar artikel 315, eerste lid, van het WIB 92.[3]

### Dispositief

6. In het verslag aan de Koning wordt verduidelijkt dat

"[h]et fiscaal stelsel van een herfinancieringslening (…) veelal dat van de geherfinancierde lening [volgt], waarbij als aanvangsdatum van de lening de aanvangsdatum van de geherfinancierde lening in aanmerking wordt genomen"

en dat

"[o]m te bepalen welke attesten moeten worden ter beschikking gehouden van de Federale Overheidsdienst Financiën (…) echter steeds de datum van de overeenkomst op zich in aanmerking [moet] worden genomen. Hetzelfde geldt voor de individuele levensverzekeringscontracten."

Dit blijkt niet duidelijk uit de tekst van de ontworpen bepalingen, wat dient te worden verholpen.

[3] Vermits de vermelding van de artikelen waaraan gerefereerd wordt in het derde lid van de aanhef nuttig is voor een goed begrip van het te nemen besluit, kan een overweging in die zin worden opgenomen in de aanhef (zie: *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State: www.raadvst-consetat.be).

‡LW-DBBSKCEAB-GCGEGVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier certaines dispositions de l'arrêté royal du 27 août 1993 'd'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992' et d'y insérer de nouvelles dispositions, concernant les attestations qui doivent être tenues à la disposition de l'administration fiscale fédérale en ce qui concerne les intérêts et les amortissements en capital d'emprunts hypothécaires et les primes d'assurances-vie individuelles qui peuvent donner droit à :

- la réduction d'impôt fédérale pour l'épargne à long terme et l'épargne-logement (articles $145^{1}$, 2° et 3°, et 526, § 2, du Code des impôts sur les revenus 1992, ci-après : CIR 92) ;

- le bonus logement régional (article $145^{37}$ du CIR 92) ;

- le « bonus logement intégré » flamand (article $145^{38/2}$ du CIR 92) ;

- la réduction d'impôt régionale pour l'épargne à long terme et l'épargne-logement (articles $145^{39}$ à $145^{42}$ du CIR 92) ;

- le « chèque habitat » wallon (article $145^{46ter}$ à $145^{46quinquies}$ du CIR 92) ;

- le bonus logement fédéral (article 539 du CIR 92) ;

- la réduction d'impôt fédérale pour les intérêts de prêts verts (article $145^{24}$, § 3, du CIR 92).

Les dispositions en projet indiquent de quelles attestations il s'agit et quelles sont les données qu'elles doivent comporter, et prévoient aussi, le cas échéant, que leur modèle est fixé par le Ministre des Finances ou son délégué. Certaines des dispositions en projet précisent encore que les attestations doivent être tenues à la disposition de l'administration fiscale (et qu'il ne faut donc pas les joindre à la déclaration fiscale).

## COMPÉTENCE

3. L'autorité fédérale est compétente pour assurer le service de l'impôt des personnes physiques, ainsi qu'il ressort de l'article 5/1, § 5, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' (ci-après : loi spéciale de financement). Il s'ensuit notamment que les contribuables peuvent demander les réductions d'impôt régionales dans leur déclaration à l'impôt des personnes physiques et que le Service

‡LW-DBBSKCEAB-GCGEGVT‡

public fédéral Finances est responsable du contrôle de l'impôt [1]. Dans le cadre de ce contrôle, il peut être demandé au contribuable de produire des pièces justificatives ou de communiquer des renseignements (voir les articles 315 et 316 du CIR 92). Il appartient alors à l'administration fiscale d'apprécier la valeur probante des pièces soumises. Dès lors, prévoir que le contribuable doit tenir des attestations à la disposition de l'administration fiscale constitue en fait une disposition en matière de contrôle – et par conséquent de service – de l'impôt, qui relève de la compétence de l'autorité fédérale [2].

## FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Le préambule du projet soumis pour avis indique que le fondement juridique est recherché dans :

- le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution) ;

- l'article 5/1, § 5, alinéa 1er, de la loi spéciale de financement ;

- les articles $145^{6}$, alinéa 3, $145^{24}$, § 3, alinéa 5, $145^{38}$, § 3, $145^{38/2}$, § 4, $145^{40}$, § 5, $145^{46quater}$, § 3, du CIR 92 et, « pour autant qu'il rende applicable l'article 115, § 3, tel qu'il existait avant d'être abrogé par l'article 22 de la loi du 8 mai 2014 », l'article 539, § 1er, alinéa 2, du CIR 92.

4.2. Les dispositions précitées ne procurent pas un fondement juridique suffisant à l'arrêté royal en projet.

4.2.1. S'il résulte de l'article 5/1, § 5, alinéa 1er, de la loi spéciale de financement que l'autorité fédérale est seule compétente pour assurer le service de l'impôt des personnes physiques, le Roi n'y trouve cependant pas de fondement juridique l'autorisant à édicter des normes.

4.2.2. Un certain nombre des dispositions mentionnées du CIR 92 concernent des réductions d'impôt qui, en vertu de l'article 5/5/, § 4, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale de financement, relèvent de la compétence exclusive des régions. Le pouvoir exécutif fédéral ne peut pas trouver de fondement juridique dans des dispositions qui ressortissent à l'ordre juridique des régions.

4.3. L'ensemble des dispositions de l'arrêté en projet peuvent toutefois trouver un fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi), combiné avec l'article 315, alinéa 1er, du CIR 92, qui énonce ce qui suit :

---

[1] *Doc. Parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2974/001, pp 17-18. D'après les travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions', le service de l'impôt vise « l'établissement de la base imposable, le calcul de l'impôt, le contrôle de la base imposable et de l'impôt, ainsi que le contentieux y afférent (tant administratif que judiciaire), la perception et le recouvrement de l'impôt (en ce compris les frais et intérêts) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-01, n° 50-1183/007, p 160).

[2] Les régions pourraient uniquement prévoir des attestations comme une condition ouvrant le droit au bénéfice d'une réduction d'impôt.

‡LW-DBBSKCEAB-GCGEGVT‡

« Quiconque est passible de l'impôt des personnes physiques, de l'impôt des sociétés, de l'impôt des personnes morales ou de l'impôt des non-résidents, a l'obligation, lorsqu'il en est requis par l'administration, de lui communiquer, sans déplacement, en vue de leur vérification, tous les livres et documents nécessaires à la détermination du montant de ses revenus imposables ».

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

5. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet. Le deuxième alinéa du préambule doit par conséquent être omis, tandis que le troisième alinéa doit se borner à viser l'article 315, alinéa 1er, du CIR 92 [3].

### Dispositif

6. Le rapport au Roi précise que

« [l]e système fiscal d'un emprunt de refinancement suit de façon générale celui de l'emprunt refinancé, pour lequel la date de conclusion de l'emprunt refinancé sera prise comme date de la conclusion de l'emprunt »

et que,

« [p]our déterminer quelles attestations doivent être tenues à la disposition du Service public fédéral Finances, l'on doit toujours prendre en considération la date de conclusion du contrat en lui-même. La même chose vaut pour les contrats d'assurance-vie individuelle ».

Ces éléments ne ressortent pas clairement du texte des dispositions en projet ; il convient d'y remédier.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jacques JAUMOTTE

[3] La mention des articles auxquels il est fait référence dans le troisième alinéa du préambule étant utile à une bonne compréhension de l'arrêté envisagé, un considérant en ce sens peut être inscrit dans le préambule (voir : *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 40, à consulter sur le site internet du Conseil d'État : www.raadvst-consetat.be).

‡LW-DBBSKCEAB-GCGEGVT‡