



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.892/3
van 4 januari 2019

avis 64.892/3
du 4 janvier 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot uitvoering van diverse wetten
en tot aanpassing van diverse
koninklijke besluiten met het oog
op onder meer de harmonisatie van
de betalingsmodaliteiten binnen de
administratie van de Federale
Overheidsdienst Financiën belast
met de inning en de invordering
van fiscale en niet-fiscale
schuldvorderingen’

un projet d’arrêté royal ‘exécutant
diverses lois et adaptant divers
arrêtés royaux en vue notamment
de l’harmonisation des modalités
de paiement au sein de
l’administration du Service public
fédéral Finances en charge de la
perception et du recouvrement des
créances fiscales et non fiscales’

Op 5 december 2018 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 uitvoering van diverse wetten en tot aanpassing van diverse koninklijke besluiten met het oog op onder meer de harmonisatie van de betalingsmodaliteiten binnen de administratie van de Federale Overheidsdienst Financiën belast met de inning en de invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 december 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, adjunct-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 4 januari 2019.

*

Le 5 décembre 2018, 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 'exécutant diverses lois et adaptant divers arrêtés royaux en vue notamment de l'harmonisation des modalités de paiement au sein de l'administration du Service public fédéral Finances en charge de la perception et du recouvrement des créances fiscales et non fiscales'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 18 décembre 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Peter SOURBRON, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur adjoint.

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 4 janvier 2019.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het regelen van de centralisatie van de betalingen van bepaalde fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen op de financiële rekening “Inning en Invordering” van de administratie van de Federale Overheidsdienst Financiën (hierna: FOD Financiën) belast met de inning en de invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen, zoals geregeld bij de artikelen 152 tot 157 van de programmawet van 25 december 2017, en het harmoniseren van de betalingsmodaliteiten in de diverse verticale regelingen.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat algemene bepalingen. Het regelt de wijze van betaling van de fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen voor zover wettelijke of reglementaire bepalingen niet anders voorschrijven (artikel 1), alsook het bewijs (artikel 2) en de uitwerking (artikel 3) van deze betaling. Verder wordt de dienst aangewezen waartoe de persoon die meedeelt welke schuld hij wil aanzuiveren, zich dient te richten overeenkomstig artikel 152, § 1, van de programmawet van 25 december 2017 en wordt de financiële rekening “inning en invordering” bepaald, bedoeld in artikel 152, § 3, van de programmawet van 25 december 2017 (artikel 4).

Hoofdstuk 2 van het ontwerp omvat wijzigingen aan diverse koninklijke besluiten.

Hoofdstuk 3 regelt de betalingsmodaliteiten van de niet-fiscale schuldvorderingen bedoeld in de domaniale wet van 22 december 1949 (artikel 49), alsook de betalingsmodaliteiten van de bedragen verschuldigd door de onderhoudsplichtige in het kader van de toepassing van de wet van 21 februari 2003 ‘tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD financiën’ (artikel 50).

RECHTSGROND

4. Het ontworpen besluit vindt voldoende rechtsgrond in de in de aanhef vermelde bepalingen.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

5. De artikelen 47 en 48 van het ontwerp beogen wijzigingen aan te brengen in het algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken zoals vastgesteld bij het koninklijk besluit van 28 december 1950 ‘houdende het algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken’.

Deze bepalingen van het ontwerp vinden hun rechtsgrond in artikel 6 van de programmawet (II) van 27 december 2006, dat luidt:

“De Koning neemt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, een algemeen reglement aan inzake de gerechtskosten in strafzaken houdende bepaling van een lijst van gerechtskosten, de tarifiering en de betalings- en inningsprocedure ervan.

Behalve voor wat de betalings- en inningsprocedure betreft, worden de besluiten die genomen worden in toepassing van het vorig lid bij wet bekrachtigd binnen vierentwintig maanden volgend op de datum van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.”

De ontworpen wijzigingen aan het reglement kunnen derhalve pas worden vastgesteld na overleg in de Ministerraad. In dit geval blijkt uit geen enkel gegeven dat zo’n overleg heeft plaatsgevonden.

Het voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad is bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

Een minister kan dat advies dus niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overlegd is in de Ministerraad en voordat het ontwerp in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.

Aangezien het overleg in de Ministerraad in dit geval slechts voor een beperkt aantal artikelen van het ontwerp is voorgeschreven, zal de Raad van State zich slechts onthouden van het onderzoek van die artikelen, en zal hij de overige bepalingen van het ontwerp onderzoeken.

De adviesaanvraag is niet ontvankelijk wat betreft de artikelen 47 en 48 van het ontwerp. Deze dienen uit het ontwerp te worden geschrapt en kunnen pas om advies worden voorgelegd na het vereiste overleg in de Ministerraad.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Aan het einde van het vierde lid van de aanhef schrijve men “artikel 6, gewijzigd bij de programmawet van 25 december 2017”.¹

Artikel 2

7. De inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp luidt:

“Behoudens tegenbewijs gelden als bewijs van betaling bedoeld in artikel 1:”.

Het is onduidelijk wat de precieze betekenis en draagwijdte is van de woorden “behoudens tegenbewijs”.

Als het de bedoeling is te bepalen dat, voor stortingen, door bpost uitgereikte en gedateerde ontvangstbewijzen en, voor overschrijvingen en betalingen via eender welk erkend elektronisch betaalmiddel, de rekeninguittreksels en de bijbehorende stukken in principe als bewijs van betaling zonder bijzondere bewijswaarde te beschouwen zijn, dient dit niet expliciet te worden bepaald. Documenten waaraan de wet geen bijzondere bewijswaarde toekent gelden immers louter als inlichting.

Artikel 4

8. In de Nederlandse tekst van artikel 4 ontbreekt de aanduiding “§ 1.”.

Artikel 7

9. In artikel 7 van het ontwerp is het zinsdeel “XX oktober” te vervangen door het zinsdeel “4 november”.

Artikel 11

10. In artikel 11 van het ontwerp kan meer precies verwezen worden naar “artikel 224^{2ter}, § 2, tweede lid, van hetzelfde besluit”.

¹ De wijziging bij de in dat lid van de aanhef vermelde wet van 8 juni 2008 heeft enkel betrekking op het tweede lid, dat volledig is vervangen bij artikel 155 van de programmawet van 25 december 2017.

Artikel 31

11. Het koninklijk besluit van 29 december 1992 dat rubriek XXII van tabel A van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 ‘tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven’ heeft vervangen, werd bekrachtigd bij artikel 84, 2°, van de wet van 22 juli 1993 ‘houdende fiscale en financiële bepalingen’.

Die bekrachtiging is voorgeschreven bij artikel 37, § 2, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: Btw-wetboek), maar enkel wat betreft het bepalen van de tarieven en de indeling van de goederen en diensten bij die tarieven.

De bekrachtiging is niet voorgeschreven voor de bepalingen omtrent de betalingsmodaliteiten, die hun rechtsgrond vinden in artikel 54 van het Btw-wetboek.

Het gegeven dat alle bepalingen van het voormelde koninklijk besluit werden bekrachtigd heeft echter tot gevolg dat alle bepalingen van het genoemde koninklijk besluit kracht van wet hebben gekregen en dat de wetgever zich alle in dat besluit geregelde aangelegenheden opnieuw heeft toegeëigend. Daaruit volgt dat de Koning thans geen wijzigingen meer kan aanbrengen in rubriek XXII van tabel A van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 en dat de door het ontwerpbesluit beoogde wijzigingen in beginsel enkel door de wetgever kunnen worden doorgevoerd, ook al betreffen ze slechts de betalingsmodaliteiten.

Artikel 31 dient uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikelen 49 en 50

12. In de artikelen 49 en 50 van het ontwerp is het zinsdeel “van het koninklijk besluit van XX/XX/2018 tot uitvoering van diverse wetten en tot aanpassing van diverse koninklijke besluiten met het oog op onder meer de harmonisatie van de betalingsmodaliteiten binnen de administratie en de Federale Overheidsdienst Financiën belast met de inning en de invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen” overbodig aangezien het een verwijzing betreft binnen eenzelfde tekst. Dit zinsdeel dient te worden geschrapt.

Artikel 51

13. Het te nemen besluit zal in twee trappen in werking treden. Uit artikel 51 van het ontwerp blijkt dat het op 1 mei 2019 in werking zal treden, behalve hoofdstuk 2, afdelingen 1 tot 5, ervan, waarvan de inwerkingtreding is voorzien op 1 december 2019.

De gemachtigde verstrekke daaromtrent de volgende toelichting:

“De invoering van de burgerrekening vereist de nodige ondersteuning op ICT-vlak. Deze ontwikkelingen en aanpassingen verlopen gefaseerd. Op 1 mei 2019 zal de verwerking van de betalingen via de burgerrekening in productie gaan voor de penale boeten en andere niet-fiscale schuldvorderingen, met uitzondering van de DAVO-schuldvorderingen. Het is de intentie om de verwerking van de fiscale schuldvorderingen en de DAVO-schuldvorderingen op 1 december 2019 in productie te laten gaan. Bijgevolg is het noodzakelijk om in het uitvoeringsbesluit te voorzien in een gedifferentieerde regeling van inwerkingtreding.”

*

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler la centralisation des paiements de certaines créances fiscales et non fiscales sur le compte financier « Perception et Recouvrement » de l'administration du Service public fédéral Finances (ci-après : SPF Finances) en charge de la perception et du recouvrement des créances fiscales et non fiscales, tels qu'ils sont réglés par les articles 152 à 157 de la loi-programme du 25 décembre 2017, ainsi que d'harmoniser les modalités de paiement dans les divers règlements verticaux.

Le chapitre 1^{er} du projet comporte des dispositions générales. Il règle le mode de paiement des créances fiscales et non fiscales pour autant que des dispositions légales ou réglementaires n'en disposent pas autrement (article 1^{er}), ainsi que la preuve (article 2) et les effets (article 3) de ce paiement. En outre, le projet désigne le service auquel doit s'adresser, conformément à l'article 152, § 1^{er}, de la loi-programme du 25 décembre 2017, la personne qui entend indiquer la dette à apurer, et définit le compte financier « Perception et Recouvrement » visé à l'article 152, § 3, de la loi-programme du 25 décembre 2017 (article 4).

Le chapitre 2 du projet contient des modifications de divers arrêtés royaux.

Le chapitre 3 règle les modalités de paiement des créances non fiscales visées par la loi domaniale du 22 décembre 1949 (article 49), ainsi que les modalités de paiement des montants dus par le débiteur d'aliment dans le cadre de l'application de la loi du 21 février 2003 'créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances' (article 50).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique suffisant dans les dispositions mentionnées au préambule.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

5. Les articles 47 et 48 du projet visent à apporter des modifications au règlement général sur les frais de justice en matière répressive, fixé par l'arrêté royal du 28 décembre 1950 'portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive'.

Ces dispositions du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 6 de la loi-programme du 27 décembre 2006 (II), qui s'énonce comme suit :

« Le Roi établit, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, un règlement général sur les frais de justice en matière répressive établissant la liste des frais de justice, leur tarification et leur procédure de paiement et de recouvrement.

Sauf en ce qui concerne la procédure de paiement et de recouvrement, les arrêtés pris en application de l'alinéa qui précède sont confirmés par la loi dans les vingt-quatre mois qui suivent la date de leur publication au Moniteur belge ».

Les modifications en projet du règlement ne peuvent dès lors être arrêtées qu'après délibération en Conseil des ministres. En l'occurrence, il ne ressort d'aucun élément qu'une telle délibération a eu lieu.

La délibération collégiale prescrite en Conseil des ministres est destinée à permettre à tous les ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté qui leur est soumis et de collaborer à sa rédaction. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État.

Un ministre ne peut donc pas demander cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

Étant donné qu'en l'occurrence la délibération en Conseil des ministres n'est prescrite que pour un nombre limité d'articles du projet, le Conseil d'État s'abstiendra uniquement d'examiner ces articles, et examinera les autres dispositions du projet.

La demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne les articles 47 et 48 du projet. Ceux-ci seront distraits du projet et ne pourront être soumis pour avis qu'après la délibération requise en Conseil des ministres.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. À la fin du quatrième alinéa du préambule, on écrira « , l'article 6, modifié par la loi-programme du 25 décembre 2017 ; »².

Article 2

7. La phrase liminaire de l'article 2 du projet s'énonce comme suit :

« Sauf preuve du contraire, font foi du paiement visé à l'article 1 : ».

On n'aperçoit pas clairement la signification et la portée précises des mots « sauf preuve du contraire ».

Si l'intention est de prévoir que pour les versements, les accusés de réception datés et délivrés par bpost et, pour les virements et les paiements par tout moyen de paiement électronique agréé, les extraits de compte et les pièces y afférentes doivent en principe être considérés comme preuve de paiement sans valeur probante particulière, il n'y a pas lieu de le prévoir explicitement. En effet, les documents auxquels la loi ne confère aucune valeur probante particulière ne valent que comme simple renseignement.

Article 4

8. Dans le texte néerlandais de l'article 4, la mention « § 1. » fait défaut.

Article 7

9. À l'article 7 du projet, on remplacera le membre de phrase « XX octobre » par le membre de phrase « 4 novembre ».

Article 11

10. À l'article 11 du projet, on fera plus précisément référence à « l'article 224²ter, § 2, alinéa 2, du même arrêté ».

² La modification apportée par la loi du 8 juin 2008 mentionnée dans cet alinéa du préambule ne concerne que l'alinéa 2, qui a été entièrement remplacé par l'article 155 de la loi-programme du 25 décembre 2017.

Article 31

11. L'arrêté royal du 29 décembre 1992, qui a remplacé la rubrique XXII du tableau A de l'annexe de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 'fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux', a été confirmé par l'article 84, 2°, de la loi du 22 juillet 1993 'portant des dispositions fiscales et financières'.

Cette confirmation est prescrite par l'article 37, § 2, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après : Code TVA), mais uniquement en ce qui concerne la fixation des taux et la répartition des biens et des services entre ces taux.

La confirmation n'est pas prescrite pour les dispositions relatives aux modalités de paiement, qui trouvent leur fondement juridique dans l'article 54 du Code TVA.

La circonstance que toutes les dispositions de l'arrêté royal précité ont été confirmées implique cependant que ces dernières ont acquis force de loi et que le législateur s'est réapproprié toutes les matières réglées dans cet arrêté. En conséquence, le Roi ne peut désormais plus apporter de modifications à la rubrique XXII du tableau A de l'annexe de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 et les modifications envisagées par l'arrêté en projet ne peuvent, en principe, être opérées que par le législateur, même si elles concernent uniquement les modalités de paiement.

L'article 31 sera omis du projet.

Articles 49 et 50

12. Aux articles 49 et 50 du projet, le membre de phrase « de l'arrêté royal du xx/xx/2018 exécutant diverses lois et adaptant divers arrêtés royaux en vue notamment de l'harmonisation des modalités de paiement au sein de l'administration du Service public fédéral Finances en charge de la perception et du recouvrement des créances fiscales et non fiscales » est superflu étant donné qu'il s'agit d'une référence au sein d'un même texte. On supprimera ce membre de phrase.

Article 51

13. L'arrêté envisagé entrera en vigueur en deux temps. Il ressort de l'article 51 du projet que ce dernier entrera en vigueur le 1^{er} mai 2019, à l'exception de son chapitre 2, sections 1 à 5, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} décembre 2019.

À ce propos, le délégué a précisé ce qui suit :

« De invoering van de burgerrekening vereist de nodige ondersteuning op ICT-vlak. Deze ontwikkelingen en aanpassingen verlopen gefaseerd. Op 1 mei 2019 zal de verwerking van de betalingen via de burgerrekening in productie gaan voor de penale boeten en andere niet-fiscale schuldvorderingen, met uitzondering van de DAVO-schuldvorderingen. Het is de intentie om de verwerking van de fiscale schuldvorderingen en de DAVO-schuldvorderingen op 1 december 2019 in productie te laten gaan. Bijgevolg is het noodzakelijk om in het uitvoeringsbesluit te voorzien in een gedifferentieerde regeling van inwerkingtreding ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT