



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 65.652/2
du 9 avril 2019

advies 65.652/2
van 9 april 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 322, § 3,
premier alinéa, du Code des
impôts sur les revenus 1992'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 322, § 3, eerste lid van
het Wetboek van de
inkomstenbelastingen 1992'

Le 13 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale, et Ministre de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 322, § 3, premier alinéa, du Code des impôts sur les revenus 1992'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 avril 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wanda VOGEL et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 avril 2019.

*

Op 13 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Financiën, belast met Bestrijding van de fiscale fraude en Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 322, § 3, eerste lid van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 9 april 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wanda VOGEL en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is opgesteld door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 april 2019.

*

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.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. En vertu de l'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : « le RGPD »),

« [L]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».

Compte tenu de ce que l'article 2 du projet rend applicables plusieurs dispositions de la loi du 8 juillet 2018 'portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt' et de l'arrêté royal 'relatif au fonctionnement du point de contact central des comptes et contrats financiers'¹, l'Autorité de protection des données aurait dû être consultée sur le projet à l'examen. Or, il ne ressort pas du dossier fourni au Conseil d'État que tel a été le cas. L'avis n° 15/2018 du 28 février 2018², défavorable, rendu par la Commission de protection de la vie privée sur l'avant-projet devenu la loi du 8 juillet 2018 ne peut être considéré comme l'avis à rendre sur le présent projet en vertu de la disposition précitée du RGPD.

¹ Cet arrêté royal a fait l'objet, à l'état de projet, de l'avis n° 65.232/2 du 20 février 2019.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3114/001, p. 161.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il n'y a pas lieu de mentionner l'intitulé de la loi modificative du 8 juillet 2018³.
2. Il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les modifications subies antérieurement par l'acte modifié, abrogé ou retiré⁴. La mention des modifications apportées par l'arrêté royal du 3 avril 2015 à celui du 17 juillet 2013 'relatif au fonctionnement du point de contact central visé à l'article 322, § 3, du Code des impôts sur les revenus 1992' doit dès lors être omise de l'alinéa 2.

En revanche, à l'article 3 du projet, il y a lieu de mentionner également la modification apportée à ce même arrêté royal du 17 juillet 2013 par l'arrêté royal du 25 septembre 2018.
3. À l'alinéa 6, il convient de viser le présent avis.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Les mots « conformément à cette dernière loi » seront remplacés par les mots « conformément à la loi du 8 juillet 2018 portant organisation d'un point de contact central des comptes et contrats financiers et portant extension de l'accès au fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt ».

Article 2

1. Les mots « de la loi précitée du 8 juillet 2018 » seront remplacés par les mots « de la même loi ».
2. L'article 2 du projet renvoie « au chapitre 3 de l'arrêté royal du .../.../2019 relatif au fonctionnement du point de contact central des comptes et contrats financiers ».

Au moment où le présent avis est donné, la section de législation ignore si l'arrêté royal auquel il est ainsi renvoyé a été adopté. Il n'est en tout état de cause pas encore publié au *Moniteur belge*.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27, alinéa 2, et formule F 3-2-3.

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 30.

L'arrêté royal concerné est l'arrêté royal sur le projet duquel la section de législation a donné le 20 février 2019 l'avis n° 65.232/2.

C'est donc par référence au texte de cet arrêté royal tel qu'il résulte du projet n° 65.232/2 que la section de législation a examiné l'article 2 du projet⁵, lequel, dans cette lecture, n'appelle pas d'observation.

Article 3

1. S'agissant du renvoi fait par le *littera* b) à « l'arrêté royal du .../.../2019 », il est renvoyé à l'observation n° 2 formulée sous l'article 2.

2. Il est peu heureux du point de vue de la sécurité juridique de faire entrer en vigueur un texte en fonction d'éléments de fait dont les destinataires de la règle ne sont pas nécessairement informés.

En conséquence, mieux vaut, au même *littera* b), habiliter le ministre ayant les Finances dans ses attributions à faire entrer en vigueur l'abrogation de l'article 20 de l'arrêté royal du 17 juillet 2013 'relatif au fonctionnement du point de contact central visé à l'article 322, § 3, du Code des impôts sur les revenus 1992', étant entendu qu'il mettra en œuvre cette habilitation de manière à faire correspondre l'entrée en vigueur de cette abrogation à celle « de mise en production du PCC2 telle que visée à l'article 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du .../.../2019 précité ».

*

⁵ Sur le lien à faire entre le projet examiné et l'arrêté royal auquel il renvoie, voir l'avis n° 64.606/2 donné le 28 novembre 2018 sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 322, troisième paragraphe, alinéa 1^{er}, du Code des impôts sur les revenus 1992'.

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 het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna “de AVG”) stelt het volgende:

“De lidstaten raadplegen de toezichthoudende autoriteit bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.”

De Gegevensbeschermingsautoriteit had van advies moeten dienen over het voorliggende ontwerp, aangezien bij artikel 2 van het ontwerp meerdere bepalingen toepasselijk worden gemaakt van de wet van 8 juli 2018 ‘houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest’ en van het koninklijk besluit ‘betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten’.¹ Uit het dossier dat aan de Raad van State is bezorgd, blijkt echter niet dat dat advies is verleend. Het - ongunstige - advies 15/2018 dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op 28 februari 2018 heeft gegeven² over het voorontwerp dat tot de wet van 8 juli 2018 heeft geleid, kan niet worden beschouwd als het advies dat krachtens de voornoemde bepaling van de AVG over het voorliggende ontwerp moet worden gegeven.

¹ Over het ontwerp van dat koninklijk besluit is op 20 februari 2019 advies 65.232/2 uitgebracht.

² *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3114/001, 149.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het eerste lid hoort het opschrift van de wijzigingswet van 8 juli 2018 niet te worden vermeld.³

2. Het is niet zinvol in de aanhef de wijzigingen te vermelden die vroeger aangebracht zijn in de gewijzigde, opgeheven of ingetrokken regeling.⁴ De wijzigingen die bij het koninklijk besluit van 3 april 2015 zijn aangebracht in het koninklijk besluit van 17 juli 2013 ‘betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt bedoeld in artikel 322, § 3, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’ horen dan ook niet in het tweede lid te worden vermeld.

Aan de andere kant dient in artikel 3 van het ontwerp ook de wijziging te worden vermeld die in datzelfde koninklijk besluit van 17 juli 2013 is aangebracht bij het koninklijk besluit van 25 september 2018.

3. In het zesde lid dient te worden verwezen naar dit advies.

DISPOSITIEF

Artikel 1

De woorden “overeenkomstig deze laatste wet” moeten worden vervangen door de woorden “overeenkomstig de wet van 8 juli 2018 houdende organisatie van een centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten en tot uitbreiding van de toegang tot het centraal bestand van berichten van beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest”.

Artikel 2

1. De woorden “van de voornoemde wet van 8 juli 2018” moeten worden vervangen door de woorden “van dezelfde wet”.

2. Artikel 2 van het ontwerp verwijst naar “hoofdstuk 3 van het koninklijk besluit van/.../2019 betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt van rekeningen en financiële contracten”.

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 27, tweede lid, en formule F 3-2-3.

⁴ *Ibid.*, aanbeveling 30.

Op het ogenblik dat dit advies wordt gegeven, weet de afdeling Wetgeving niet of het koninklijk besluit waarnaar aldus wordt verwezen, vastgesteld is. Het is in elk geval nog niet in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

Het gaat om het koninklijk besluit over het ontwerp waarvan de afdeling Wetgeving op 20 februari 2019 advies 65.232/2 heeft gegeven.

De afdeling Wetgeving heeft artikel 2 van het ontwerp dan ook onderzocht onder verwijzing naar de tekst van dat koninklijk besluit zoals die uit ontwerp 65.232/2 blijkt.⁵ Die lezing van artikel 2 geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Artikel 3

1. In verband met de verwijzing in *littera* b) naar “het (...) koninklijk besluit van/.../2019” wordt verwezen naar opmerking 2 die over artikel 2 is gemaakt.

2. Uit het oogpunt van de rechtszekerheid is het geen gelukkige keuze om een tekst in werking te doen treden op grond van feitelijke gegevens waarvan de adressaten van de regel niet noodzakelijkerwijze op de hoogte worden gebracht.

Het is dus beter dat in dezelfde *littera* b) een machtiging wordt verleend aan de minister bevoegd voor Financiën om de opheffing van artikel 20 van het koninklijk besluit van 17 juli 2013 ‘betreffende de werking van het centraal aanspreekpunt bedoeld in artikel 322, § 3, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’ in werking te doen treden, met dien verstande dat de minister aan die machtiging aldus uitvoering moet geven dat die opheffing en de “inproductienaam van het CAP2 zoals bedoeld door artikel 1, 4° van het voormeld koninklijk besluit van/.../2019” gelijktijdig in werking treden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁵ Zie over de vereiste samenhang tussen het voorliggende ontwerp en het koninklijk besluit waarnaar het verwijst: advies 64.606/2 van 28 november 2018 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 322, 3de paragraaf, 1ste lid van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’.