



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.048/3
van 24 mei 2019

avis 66.048/3
du 24 mai 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘houdende de invoering van de
verplichting om de berichten en lijsten
bedoeld in de artikelen 96 en 97 van het
Wetboek der successierechten op
elektronische wijze toe te sturen,
houdende nadere regels betreffende die
kennisgeving en houdende wijziging
van artikel 7 van het koninklijk besluit
van 31 maart 1936 houdende algemeen
reglement van de successierechten’

un projet d’arrêté royal ‘portant
obligation d’adresser électroniquement
les avis et listes visés aux articles 96 et
97 du Code des droits de succession,
déterminant des modalités concernant
cette notification et portant modification
de l’article 7 de l’arrêté royal du
31 mars 1936 portant règlement général
des droits de succession’

Op 25 april 2019 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 'houdende de invoering van de verplichting om de berichten en lijsten bedoeld in de artikelen 96 en 97 van het Wetboek der successierechten op elektronische wijze toe te sturen, houdende nadere regels betreffende die kennisgeving en houdende wijziging van artikel 7 van het koninklijk besluit van 31 maart 1936 houdende algemeen reglement van de successierechten'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Peter SOURBRON, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door 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 24 mei 2019.

*

Le 25 avril 2019, 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 'portant obligation d'adresser électroniquement les avis et listes visés aux articles 96 et 97 du Code des droits de succession, déterminant des modalités concernant cette notification et portant modification de l'article 7 de l'arrêté royal du 31 mars 1936 portant règlement général des droits de succession'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 14 mai 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Peter SOURBRON, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par 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 24 mai 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 een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. De artikelen 96 en 97 van Wetboek der Successierechten bevatten informatieverplichtingen teneinde de correcte heffing van verschuldigde successierechten te verzekeren. Bij het zesde lid van artikel 96 en het zevende lid van artikel 97 wordt de Koning de mogelijkheid geboden om te bepalen dat de berichten, respectievelijk de lijst op elektronische wijze moeten worden bezorgd en om de nadere regels ter zake te bepalen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om het elektronisch bezorgen mogelijk te maken en vanaf 1 januari 2020 ook verplicht te stellen.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens.

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)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen 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.

Daarover om uitleg verzocht, heeft de gemachtigde laten weten dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is gevraagd, maar nog niet is ontvangen. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. Omdat het onduidelijk was wat de noodzaak is voor het beperken van het aantal verzendingen van zipbestanden tot negen per dag per verzender, werd de gemachtigde om een verantwoording gevraagd. Het antwoord luidt:

“Les tests se font ‘comme en réalité’ avec les plus grandes banques et entreprises d’assurances et il n’y avait pas de problème avec cela.

La limitation du nombre d’envois est destinée à avoir un système qui reste gérable. Il n’y pas d’autre raison particulière.”

Artikel 5

6. In artikel 5, laatste zin, van het ontwerp wordt bepaald dat er ‘geen technische ontvangstmelding [wordt] afgeleverd aan de verzender’. De gemachtigde verstrekke daaromtrent de volgende toelichting:

“Cela résulte de la concertation préalable au développement des applications nécessaires. Le document technique IT via l’échange FTP ne prévoit pas un accusé technique.”

Afgezien van de vaststelling dat het antwoord van de gemachtigde niet slaat op het geval dat het zipbestand per mail wordt verzonden, dient te worden opgemerkt dat het voorzien in het automatisch bezorgen van een bericht van ontvangst het de verzender nochtans mogelijk zou maken te weten of wat verzonden is, ook is aangekomen. Nu zal hij daaromtrent in het ongewisse blijven. Dat kan aanleiding geven tot betwistingen die voorkomen kunnen worden door toch in een automatisch bericht te voorzien.

Artikel 8

7. In artikel 8, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat als niet ontvangen worden beschouwd, “de zipbestanden en de kennisgevingen waarvan de benaming niet overeenstemt met de door de minister van Financiën vastgestelde structuur” (1°) en “kennisgevingen waarbij onvoldoende informatie beschikbaar is om het bevoegde kantoor of de bevoegde gewestelijke belastingdienst te kunnen bepalen” (2°). In het tweede lid wordt eraan toegevoegd dat enkel in het tweede geval de kennisgeving wordt teruggestuurd.

Daardoor wordt de verzender in het eerste geval niet ervan op de hoogte gebracht dat hetgeen hij heeft verzonden, niet beantwoordt aan de gestelde vereisten. Hij zal er zich dus niet van bewust zijn dat hij actie dient te ondernemen om alsnog aan zijn wettelijke verplichtingen te voldoen, namelijk door het opnieuw verzenden van de aangepaste kennisgevingen.

Daarvoor gaf de gemachtigde de volgende verklaring:

“Art. 8, eerste lid, 1°

Het gebruik van de volledig correcte benaming van zip-bestand en van de PDF's in het zip-bestand is de verantwoordelijkheid van de verzender; het juiste gebruik ervan wordt tussen de verzender en de dienst Innovatie & Optimalisatie van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (Rechtszekerheid) afgestemd in de testperiode, tot alles naar behoren verloopt.

Bij de inproductiename (deze gebeurt per verzender) is het de bedoeling dat deze verzender alle eventuele kinderziekten in de benamingen van zip bestand en PDF heeft doorstaan. Nadien is het niet de bedoeling dat nog iemand tussenkomt bij de verwerking van zip bestanden en PDF, deze gebeurt volautomatisch.

Bijgevolg werd overeengekomen dat er geen kennisgeving wordt verstuurd in het geval van artikel 8, eerste lid, 1°.

Art. 8, eerste lid, 2°

Indien het nationaal nummer van de overledene niet gekend is, dient de verzender in de naam van de PDF de geboortedatum en overlijdensdatum op te nemen in een vaste structuur, dit laat toe om geautomatiseerd "matches" te zoeken in de databank met één of meer gekende overledenen.

Indien er slechts één match is, kan de PDF aan dat overlijdensdossier worden toegekend.

Indien er meerdere matches zijn, dient de dienst Operationele Ondersteuning tussen te komen en de PDF te openen en de erin opgenomen gegevens omtrent de overledene te vergelijken met de gegevens in de matches/overlijdensdossiers en/of Sitran; indien in de geopende PDF te weinig gegevens staan omtrent de overledene die toelaten deze keuze te maken (bvb. geen adres of geen naam van de overledene), zal de verzender op de hoogte gebracht worden dat de verzending als niet ontvangen beschouwd wordt.”

Behalve indien het door het niet respecteren van de regels voor de gestructureerde benaming evident niet mogelijk is om de verzender te identificeren, verdient het aanbeveling om in alle overige gevallen de verzender op de hoogte te brengen van het feit dat de kennisgeving als niet ontvangen wordt beschouwd. Zodoende krijgt hij de mogelijkheid om alsnog een kennisgeving te doen. Het is moeilijk te verenigen met het gelijkheidsbeginsel om die kans in het tweede geval wel en in het eerste geval niet te bieden.

Artikel 11

8. Terwijl uit artikel 12 van het ontwerp volgt dat het te nemen besluit op 1 juni 2019 in werking zal treden, blijkt het toch niet de bedoeling om het elektronisch verzenden van de kennisgevingen vanaf die datum verplicht te stellen. In het eerste lid van artikel 11 wordt immers bepaald dat die verplichting pas geldt vanaf 1 januari 2020.

Overeenkomstig het tweede lid van artikel 11 zal “[e]en kennisgeving op papier vanaf [1 januari 2020] (...) geacht [worden] niet te hebben plaatsgevonden”. Het lijkt er dus op dat tot 1 januari 2020 de kennisgevingen verder op papier mogen gebeuren, maar ook reeds via elektronische weg kunnen gebeuren, terwijl die tolerantieperiode eindigt op 1 januari 2020.

Gevraagd om dit duidelijker tot uiting te laten komen, formuleerde gemachtigde volgend alternatief:

“On pourrait reformuler le texte comme suit.

‘Art. 11. Sans préjudice des autres dispositions applicables, une notification peut être valablement faite sur papier jusqu’au 31 décembre 2019.

L’envoi des fichiers-zip avec les notifications est obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2020. Une notification faite sur papier à partir de cette même date est nulle.’

‘Art. 11. Onverminderd de overige toepasselijke bepalingen kan een kennisgeving geldig op papier worden gedaan tot 31 december 2019.

De verzending van de zipbestanden met de kennisgevingen is verplicht vanaf 1 januari 2020. Een kennisgeving op papier is vanaf diezelfde datum ongeldig.’”

Daarmee kan worden ingestemd.

*

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Les articles 96 et 97 du Code des droits de succession prévoient des obligations d'information en vue d'assurer la juste perception de droits de succession dus. L'alinéa 6 de l'article 96 et l'alinéa 7 de l'article 97 permettent respectivement au Roi de prescrire que les communications soient faites et que la liste soit communiquée par voie électronique, et d'en définir les modalités complémentaires.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de permettre la transmission électronique ainsi que de la rendre obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2020.

FORMALITÉS

4. Le projet contient des dispositions concernant le traitement de données à caractère personnel.

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)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, imposent de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', 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.

Invité à fournir des explications à ce sujet, le délégué a déclaré que l'avis de l'Autorité de protection des données a été sollicité, mais n'a pas encore été reçu. 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'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

5. Le Conseil d'État n'apercevant pas clairement pourquoi il est nécessaire de limiter le nombre d'envois de fichiers zip à neuf par jour par expéditeur, il a été demandé au délégué de donner une justification. Il a répondu en ces termes :

« Les tests se font 'comme en réalité' avec les plus grandes banques et entreprises d'assurances et il n'y avait pas de problème avec cela.

La limitation du nombre d'envois est destinée à avoir un système qui reste gérable. Il n'y pas d'autre raison particulière ».

Article 5

6. L'article 5, dernière phrase, du projet dispose qu'il « n'est pas délivré d'accusé de réception technique à l'expéditeur ». À cet égard, le délégué a fait le commentaire suivant:

« Cela résulte de la concertation préalable au développement des applications nécessaires. Le document technique IT via l'échange FTP ne prévoit pas un accusé technique ».

Indépendamment de la constatation que la réponse du délégué ne porte pas sur le cas de l'envoi par mail du fichier zip, il y a lieu d'observer que le fait de prévoir un accusé de réception automatique permettrait néanmoins à l'expéditeur de savoir si ce qu'il a envoyé est bien arrivé à destination. En l'état actuel des choses, il restera dans l'incertitude sur ce point. Cette situation peut donner lieu à des contestations qui pourraient être évitées en prévoyant quand même un message automatique.

Article 8

7. L'article 8, alinéa 1^{er}, du projet, dispose que sont considérés comme non reçus « les fichiers-zip et les notifications dont la dénomination ne correspond pas à la structure déterminée par le ministre des Finances » (1°) et « les notifications avec trop peu d'information que pour pouvoir déterminer le bureau compétent ou le service fiscal régional compétent » (2°). L'alinéa 2 ajoute que la notification est renvoyée à l'expéditeur uniquement dans le deuxième cas.

Il s'ensuit que dans le premier cas, l'expéditeur n'est pas informé de ce que son envoi ne satisfait pas aux exigences. Il ne sera donc pas conscient qu'il doit agir afin de se conformer à ses obligations légales, c'est-à-dire qu'il doit renvoyer les notifications adaptées.

À cet égard, le délégué a fourni l'explication suivante :

« Art. 8, eerste lid, 1°

Het gebruik van de volledig correcte benaming van zip-bestand en van de PDF's in het zip-bestand is de verantwoordelijkheid van de verzender; het juiste gebruik ervan wordt tussen de verzender en de dienst Innovatie & Optimalisatie van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (Rechtszekerheid) afgestemd in de testperiode, tot alles naar behoren verloopt.

Bij de inproductiename (deze gebeurt per verzender) is het de bedoeling dat deze verzender alle eventuele kinderziekten in de benamingen van zip bestand en PDF heeft doorstaan. Nadien is het niet de bedoeling dat nog iemand tussenkomt bij de verwerking van zip bestanden en PDF, deze gebeurt volautomatisch.

Bijgevolg werd overeengekomen dat er geen kennisgeving wordt verstuurd in het geval van artikel 8, eerste lid, 1°.

Art. 8, eerste lid, 2°

Indien het nationaal nummer van de overledene niet gekend is, dient de verzender in de naam van de PDF de geboortedatum en overlijdensdatum op te nemen in een vaste structuur, dit laat toe om geautomatiseerd "matches" te zoeken in de databank met één of meer gekende overledenen.

Indien er slechts één match is, kan de PDF aan dat overlijdensdossier worden toegekend.

Indien er meerdere matches zijn, dient de dienst Operationele Ondersteuning tussen te komen en de PDF te openen en de erin opgenomen gegevens omtrent de overledene te vergelijken met de gegevens in de matches/verlijdensdossiers en/of Sitran; indien in de geopende PDF te weinig gegevens staan omtrent de overledene die toelaten deze keuze te maken (bvb. geen adres of geen naam van de overledene), zal de verzender op de hoogte gebracht worden dat de verzending als niet ontvangen beschouwd wordt ».

Sauf s'il n'est à l'évidence pas possible d'identifier l'expéditeur en raison du non-respect des règles relatives à la dénomination structurée, il est recommandé, dans tous les autres cas, d'informer l'expéditeur du fait que la notification est considérée comme non reçue. Dès lors, il aura la possibilité de refaire une notification. La circonstance que cette faculté est offerte dans le deuxième cas et pas dans le premier est difficilement conciliable avec le principe d'égalité.

Article 11

8. Alors qu'il découle de l'article 12 du projet que l'arrêté envisagé entrera en vigueur le 1^{er} juin 2019, il semble que l'intention n'est pas d'imposer l'envoi électronique des notifications à partir de cette date. L'alinéa 1^{er} de l'article 11 dispose en effet que cette obligation ne s'appliquera qu'à partir du 1^{er} janvier 2020.

Selon l'alinéa 2 de l'article 11, « [u]ne notification faite sur papier à partir [du 1^{er} janvier 2020] (...) est réputée ne pas avoir eu lieu ». Il semble donc que jusqu'au

1^{er} janvier 2020, les notifications peuvent continuer à se faire sur papier, mais peuvent également déjà avoir lieu par la voie électronique, et que cette période de tolérance prendra fin au 1^{er} janvier 2020.

Invité à exprimer ceci plus clairement, le délégué a proposé la formulation alternative suivante :

« On pourrait reformuler le texte comme suit.

‘Art. 11. Sans préjudice des autres dispositions applicables, une notification peut être valablement faite sur papier jusqu’au 31 décembre 2019.

L’envoi des fichiers-zip avec les notifications est obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2020. Une notification faite sur papier à partir de cette même date est nulle.’

‘Art. 11. Onverminderd de overige toepasselijke bepalingen kan een kennisgeving geldig op papier worden gedaan tot 31 december 2019.

De verzending van de zipbestanden met de kennisgevingen is verplicht vanaf 1 januari 2020. Een kennisgeving op papier is vanaf diezelfde datum ongeldig’ ».

On peut se rallier à cette proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT