



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.408/1/V
van 31 juli 2019

avis 66.408/1/V
du 31 juillet 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot aanpassing van sommige
federale fiscale bepalingen aan het
Wetboek van vennootschappen en
verenigingen en aan het koninklijk
besluit van 29 april 2019 tot
uitvoering van het Wetboek van
vennootschappen en verenigingen
en houdende diverse bepalingen’

un projet d'arrêté royal ‘adaptant
certaines dispositions fiscales
fédérales au Code des sociétés et
des associations et à l'arrêté royal
du 29 avril 2019 portant exécution
du Code des sociétés et des
associations et portant des
dispositions diverses’

Op 2 juli 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege^(*) verlengd tot 16 augustus 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot aanpassing van sommige federale fiscale bepalingen aan het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en aan het koninklijk besluit van 29 april 2019 tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en houdende diverse bepalingen'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 23 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Peter SOURBRON, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 juli 2019.

*

Le 2 juillet 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, prorogé de plein droit^(**) jusqu'au 16 août 2019, sur un projet d'arrêté royal 'adaptant certaines dispositions fiscales fédérales au Code des sociétés et des associations et à l'arrêté royal du 29 avril 2019 portant exécution du Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 23 juillet 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Chantal BAMPS et Peter SOURBRON, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 juillet 2019.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 OPMERKINGEN

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.

3. Er zijn een aantal taalkundige en wetgevingstechnische opmerkingen bij het ontwerp te maken. Sedert de hervorming van de afdeling Wetgeving bij de wet van 2 april 2003¹ is het de Raad van State, gelet op de strikte termijnen die hem voor het geven van de meeste van zijn adviezen worden gelaten en de grote hoeveelheid adviesaanvragen die hij te behandelen krijgt, niet meer mogelijk ontwerpen op dit vlak aan een grondig en gedetailleerd onderzoek te onderwerpen. Dergelijke opmerkingen komen sedert de hervorming van 2003 dan ook minder aan bod in de adviezen die de afdeling Wetgeving verleent, die zich veelal noodgedwongen moet beperken tot het geven van voorbeelden (zoals ook hier gebeurt; zie verderop in dit advies).² Het komt echter aan de adviesaanvragers toe een grondig taalkundig en wetgevingstechnisch nazicht van hun normatieve teksten door te voeren.

BEPERKING VAN HET ONDERZOEK

4. De gemachtigde heeft laten weten dat de artikelen 34 tot 38 en 42 van het ontwerp ingetrokken worden. Het onderzoek van de afdeling Wetgeving wordt dan ook beperkt tot de overige artikelen van het ontwerp.

STREKKING VAN HET ONTWERP

5. Het opschrift van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit geeft de inhoud ervan precies weer: het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 ‘tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’ en een reeks andere koninklijk besluiten worden

¹ Wet van 2 april 2003 ‘tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en de werkwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State’.

² Zie ook: M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State. II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, nrs. 260 en 261.

aangepast ingevolge de invoering van het nieuwe Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019.

RECHTSGROND

6. In de aanhef wordt als rechtsgrond voor het ontworpen besluit alleen verwezen naar het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, wat duidelijk niet volstaat. Aan de gemachtigde is daarom gevraagd om voor elk van de bepalingen van het ontworpen besluit de rechtsgrond te preciseren. Daartoe heeft de gemachtigde een overzicht met diverse rechtsgronden bezorgd. Eens te meer moet de afdeling Wetgeving vaststellen dat er belangrijke verschillen bestaan tussen het door de gemachtigde bezorgde overzicht en de aanhef van het ontworpen besluit, wat erop wijst dat de stellers de rechtsgrond niet zorgvuldig hebben onderzocht vooraleer het ontwerp aan de afdeling Wetgeving voor te leggen. Dat is te betreuren.

Het identificeren van de correcte rechtsgrond is immers een intrinsiek onderdeel van het totstandkomingsproces van nieuwe regelgeving, zodat dergelijke discrepanties niet zouden mogen voorkomen. Het wordt de Raad van State daardoor bovendien moeilijk gemaakt om een van zijn kerntaken, namelijk het toezicht op de rechtsgrond – en dus de wettigheid – van ontwerpbesluiten, naar behoren te vervullen, in het bijzonder wanneer het gaat om een ontwerp zoals dit.

De Raad van State wijst er in dit verband op dat het onderzoek van de rechtsgrond niet toevallig een van de drie punten is die hij volgens de wet steeds moet onderzoeken, zelfs voor spoedadviesaanvragen, in het belang van de adviesaanvrager zelf. De adviesaanvrager moet zelf ook meewerken aan die belangrijke controle door ontwerpbesluiten voor te leggen waarbij alle noodzakelijke rechtsgrondbepalingen, maar ook niet meer, in de aanhef worden vermeld. In complexe gevallen is het bovendien raadzaam om spontaan een rechtsgrondtabel in het dossier op te nemen.³

De adviesaanvrager wordt dan ook met aandrang verzocht om in de toekomst toe te zien op de correcte vermelding van de rechtsgronden in de aanhef van het besluit en om samen met de adviesaanvraag een eveneens correcte en gedetailleerde rechtsgrondtabel te bezorgen die het belangrijke onderzoek van de rechtsgrond van het te nemen besluit vergemakkelijkt.

7.1. Vermits met de bepalingen van het ontwerp, zoals ook in het verslag aan de Koning wordt bevestigd, geen substantiële wijzigingen worden doorgevoerd en het louter gaat om aanpassingen die zich opdringen ingevolge de invoering van het nieuwe Wetboek van vennootschappen en verenigingen, kan de rechtsgrondvermelding in hoofdzaak worden beperkt tot verwijzingen naar de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en de artikelen 32 en 119, § 2,

³ Zie *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling Wetgeving*, 2017, I.E.2.a, blz. 17 (raadpleegbaar op www.raadvanstate.be > Procedure > Wetgeving).

van de wet van 23⁴ maart 2019 ‘tot invoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en houdende diverse bepalingen’.⁵

7.2. Voor artikel 32, 3°, van het ontworpen besluit – waarbij een nieuwe dienst wordt aangewezen bij wie de aangifte inzake de aan de plakbrief toegebrachte wijzigingen moet gebeuren, namelijk “de dienst diverse taken van de [lees: het] inningscentrum” – dient de rechtsgrond te worden gezocht in artikel 199, derde lid, van het Wetboek Diverse Rechten en Taken. Ook die bepaling is derhalve te vermelden in de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 42

8. Artikel 42 van het ontwerp strekt tot de vervanging van artikel 18 van het koninklijk besluit van 17 februari 2019 ‘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’. Dat artikel 18 bevat een aantal wijzigingen van artikel 240⁷octies van het koninklijk besluit van 3 maart 1927 ‘houdende uitvoering van het Wetboek diverse rechten en taken’. In plaats van het betrokken artikel te wijzigen, zal het nu volledig vervangen worden.

Vermits artikel 18 van het koninklijk besluit van 17 februari 2019 nog niet in werking is,⁶ kan het nog worden vervangen. Er dient echter over te worden gewaakt dat het te nemen besluit in werking treedt voor de datum waarop de oorspronkelijke wijzigende bepaling in werking treedt, dat wil zeggen voor 1 december 2019. Aangezien het ontwerp geen specifieke inwerkingtredingsbepaling voor artikel 42 bevat, zal dat artikel in werking treden tien dagen na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad. Dat betekent dat het te nemen besluit uiterlijk op 20 november 2019 bekendgemaakt zal moeten worden.

Artikel 44

9. Gelet op de intrekking van een aantal artikelen (opmerking 4), zal ook artikel 44 van het ontwerp bijgesteld moeten worden.

⁴ Niet “22 maart 2019” zoals verkeerdelijk wordt vermeld in artikel 44, vierde lid, van het ontwerp.

⁵ De algemene uitvoeringsbevoegdheid gelezen in samenhang met die laatste bepaling biedt rechtsgrond voor de overgangsbepaling opgenomen in artikel 44, vierde lid, van het ontwerp.

⁶ Krachtens artikel 48, tweede lid, van het koninklijk besluit van 17 februari 2019, treedt artikel 18 van dat besluit in werking op 1 december 2019.

10. De overgangsbepaling (artikel 44, vierde lid, van het ontwerp) dient in een apart artikel te worden opgenomen, in te voegen voor de regeling van de inwerkingtreding.⁷

*

⁷ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 45, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvanstate.nl)

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.

*

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

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.

3. Le projet appelle un certain nombre d'observations sur le plan de la correction de la langue et de la légistique. Depuis la réforme de la section de la législation par la loi du 2 avril 2003¹, le Conseil d'État n'est plus en mesure, eu égard aux délais stricts qui lui sont impartis pour rendre la plupart de ses avis et compte tenu de la quantité considérable de demandes d'avis qu'il est appelé à examiner, de soumettre des projets à un examen approfondi et détaillé sous cet angle. Depuis la réforme de 2003, pareilles observations se font dès lors plus rares dans les avis rendus par la section de législation, qui se voit le plus souvent contrainte de se limiter à donner des exemples (comme c'est également le cas en l'espèce ; voir plus loin dans le présent avis)². Toutefois, c'est aux demandeurs d'avis qu'il appartient de procéder à un examen approfondi de leurs textes normatifs du point de vue de la correction de la langue et de la légistique.

LIMITATION DE L'EXAMEN

4. Le délégué a fait savoir que les articles 34 à 38 et 42 du projet sont retirés. L'examen de la section de législation se limite dès lors aux autres articles du projet.

¹ Loi du 2 avril 2003 'modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État'.

² Voir également : M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State. II. Afdeling Wetgeving*, Bruges, die Keure, 2013, n^{os} 260 et 261.

PORTÉE DU PROJET

5. L'intitulé du projet d'arrêté royal soumis pour avis en reproduit précisément le contenu : l'arrêté royal du 27 août 1993 'd'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992' et une série d'autres arrêtés royaux sont adaptés consécutivement à l'instauration du nouveau Code des sociétés et des associations du 23 mars 2019.

FONDEMENT JURIDIQUE

6. À titre de fondement juridique de l'arrêté en projet, le préambule renvoie uniquement au Code des impôts sur les revenus 1992, ce qui n'est clairement pas suffisant. Il a dès lors été demandé au délégué de préciser le fondement juridique de chacune des dispositions de l'arrêté en projet. À cet effet, le délégué a fourni un tableau contenant les différents fondements juridiques. Une fois de plus, la section de législation constate qu'il existe des différences importantes entre le tableau fourni par le délégué et le préambule de l'arrêté en projet, ce qui indique que les auteurs n'ont pas examiné minutieusement le fondement juridique avant de soumettre le projet à la section de législation. On peut le déplorer.

En effet, l'identification du fondement juridique correct est un élément intrinsèque du processus d'élaboration d'une nouvelle réglementation, de sorte que pareilles discordances ne pourraient pas se produire. De ce fait, il est en outre malaisé pour le Conseil d'État de remplir correctement une de ses missions principales, à savoir le contrôle du fondement juridique – et, partant, de la légalité – de projets d'arrêté, en particulier lorsqu'il s'agit d'un projet tel que celui-ci.

À cet égard, le Conseil d'État rappelle que ce n'est pas par hasard que l'examen du fondement juridique constitue l'un des trois points que la loi lui impose de toujours examiner, même dans le cas d'avis demandés selon la procédure d'urgence, et ce dans l'intérêt même du demandeur d'avis. Il convient que celui-ci collabore lui aussi à ce contrôle essentiel en soumettant des projets d'arrêté dont le préambule mentionnera toutes les dispositions nécessaires procurant un fondement juridique, mais pas plus. Dans des cas complexes, il est en outre souhaitable d'inclure d'initiative dans le dossier une table des fondements juridiques³.

Le demandeur d'avis est dès lors instamment prié de veiller à l'avenir à mentionner correctement les fondements juridiques dans le préambule de l'arrêté et de joindre à la demande d'avis une table des fondements juridiques également correcte et détaillée afin de faciliter l'examen essentiel du fondement juridique de l'arrêté envisagé.

7.1. Dès lors que les dispositions du projet, comme le confirme également le rapport au Roi, n'apportent pas de modifications substantielles et qu'il s'agit uniquement d'adaptations imposées par l'instauration du nouveau Code des sociétés et des associations, la mention du fondement juridique peut se limiter essentiellement à des références au pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), au Code des sociétés et associations, et aux

³ Voir le *Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation*, 2017, I.E.2.a, p. 17 (à consulter sur www.consetat.be > Procédure > Section de législation).

articles 32 et 119, § 2, de la loi du 23⁴ mars 2019 ‘introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses’⁵.

7.2. Le fondement juridique de l'article 32, 3°, de l'arrêté en projet – qui désigne un nouveau service auprès duquel doit être faite la déclaration des modifications apportées à l'affiche, à savoir le « service taxes diverses du centre de perception » – doit être recherché dans l'article 199, alinéa 3, du Code des droits et taxes divers. Par conséquent, on mentionnera également cette disposition dans le préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Article 42

8. L'article 42 du projet vise à remplacer l'article 18 de l'arrêté royal du 17 février 2019 ‘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’. Cet article 18 contient un certain nombre de modifications de l'article 240⁷octies de l'arrêté royal du 3 mars 1927 ‘d'exécution du Code des droits et taxes divers’. Plutôt que d'être modifié, l'article concerné sera à présent entièrement remplacé.

L'article 18 de l'arrêté royal du 17 février 2019 n'étant pas encore entré en vigueur ⁶, il peut encore être remplacé. On veillera toutefois à ce que l'arrêté envisagé entre en vigueur avant la date d'entrée en vigueur de la disposition modificative originelle, c'est-à-dire avant le 1^{er} décembre 2019. Dès lors que le projet ne contient pas de disposition d'entrée en vigueur spécifique pour l'article 42, ce dernier entrera en vigueur dix jours après la publication de l'arrêté au *Moniteur belge*. L'arrêté envisagé devra donc être publié au plus tard le 20 novembre 2019.

⁴ Et non « 22 mars 2019 » comme le mentionne à tort l'article 44, alinéa 4, du projet.

⁵ Le pouvoir général d'exécution combiné avec cette dernière disposition procure un fondement juridique à la disposition transitoire inscrite à l'article 44, alinéa 4, du projet.

⁶ En vertu de l'article 48, alinéa 2, de l'arrêté royal du 17 février 2019, son article 18 entre en vigueur le 1^{er} décembre 2019.

Article 44

9. Compte tenu du retrait d'un certain nombre d'articles (observation 4), l'article 44 du projet devra lui aussi être adapté.

10. La disposition transitoire (article 44, alinéa 4, du projet) doit figurer dans un article distinct, à insérer avant la disposition d'entrée en vigueur ⁷.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

⁷ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 45, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.consetat.be).