



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.480/1/V
van 9 september 2019

avis 66.480/1/V
du 9 septembre 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 22, § 1, vierde lid, van
de wet van 11 februari 2019
houdende fiscale,
fraudebestrijdende, financiële
alook diverse bepalingen'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 22, § 1^{er},
alinéa 4, de la loi du
11 février 2019 portant des
dispositions fiscales, de lutte
contre la fraude, financières et
diverses'

Op 24 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 9 september 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 22, § 1, vierde lid, van de wet van 11 februari 2019 houdende fiscale, fraudebestrijdende, financiële alsook diverse bepalingen'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 september 2019. De kamer was samengesteld uit Eric BREWAEYS, kamervoorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

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

*

Le 24 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 9 septembre 2019, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 22, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 11 février 2019 portant des dispositions fiscales, de lutte contre la fraude, financières et diverses'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 3 septembre 2019. La chambre était composée de Eric BREWAEYS, président de chambre, Wouter PAS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 septembre 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 OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat de bevoegdheid van de regering 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat de minister die bevoegd is voor Financiën of zijn gedelegeerde het model vastlegt van de in artikel 22, eerste en tweede lid, van de wet van 11 februari 1919 ‘houdende fiscale, fraudebestrijdende, financiële alsook diverse bepalingen’ bedoelde fiche (artikel 1, eerste lid). Het ontwerp bepaalt eveneens dat de minister die bevoegd is voor Financiën of zijn gedelegeerde kan bepalen dat de in het eerste lid bedoelde fiche kan worden geïntegreerd in de fiches die bij toepassing van artikel 92 KB/WIB 92 voor het inkomstenjaar 2019 moeten worden bezorgd. Desgevallend kan de minister die bevoegd is voor Financiën of zijn gedelegeerde tevens bepalen onder welke voorwaarden dat gebeurt (artikel 1, tweede lid). Ten slotte bepaalt het ontwerp dat een afschrift van de in artikel 1 bedoelde fiche vóór 1 maart 2020 op papier of langs elektronische weg eveneens wordt bezorgd aan de verkrijger van de bezoldiging (artikel 2).

4.1. Artikel 1, eerste lid, en tweede lid, eerste zin, van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 22, § 1, vierde lid, van de wet van 11 februari 1919, wat betreft de eerste zin van het tweede lid in samenhang gelezen met artikel 57 WIB 92.

4.2. Artikel 1, tweede lid, tweede zin, en artikel 2 van het ontwerp vinden daarentegen geen afdoende rechtsgrond in deze in het tweede lid van de aanhef aangewezen wetsbepaling.

Voor artikel 2 van het ontwerp kan wel een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 22, § 1, vierde lid, van de wet van 11 februari 1919.

Artikel 1, tweede lid, tweede zin, van het ontwerp moet derhalve worden weggelaten, en de aanhef moet worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 57 WIB 92.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Een delegatie van verordenende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, is in beginsel ontoelaatbaar, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers.

In de tekst van artikel 1 van het ontwerp dienen dan ook telkens de woorden “of zijn gedelegeerde” te worden geschrapt.

Artikel 2

6. In artikel 2 van het ontwerp moet worden verduidelijkt dat het gaat om “een afschrift van de aan de FOD Financiën bezorgde fiche, bedoeld in artikel 1, eerste lid”.

*

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 que la compétence du Gouvernement 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

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis dispose que le ministre qui a les Finances dans ses attributions ou son délégué fixe le modèle de la fiche visée à l'article 22, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 11 février 2019 'portant des dispositions fiscales, de lutte contre la fraude, financières et diverses' (article 1^{er}, alinéa 1^{er}). Le projet prévoit également que le ministre qui a les Finances dans ses attributions ou son délégué peut décider que la fiche visée à l'alinéa 1^{er} soit intégrée aux fiches qui doivent être transmises en application de l'article 92 AR/CIR 92 pour l'année de revenus 2019. Le cas échéant, le ministre qui a les Finances dans ses attributions ou son délégué peut également déterminer les conditions de cette intégration (article 1^{er}, alinéa 2). Enfin, le projet prévoit qu'une copie de la fiche visée à l'article 1^{er} est également transmise au bénéficiaire de la rémunération avant le 1^{er} mars 2020, sur papier ou par voie électronique (article 2).

4.1. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, et alinéa 2, première phrase, du projet trouvent un fondement juridique dans l'article 22, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 11 février 2019, en ce qui concerne la première phrase de l'alinéa 2, combiné avec l'article 57 du CIR 92.

4.2. En revanche, l'article 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, et l'article 2 du projet ne trouvent pas un fondement juridique suffisant dans cette disposition légale mentionnée dans le deuxième alinéa du préambule.

En ce qui concerne l'article 2 du projet, on peut toutefois invoquer le pouvoir général d'exécution dont le Roi dispose en vertu de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 22, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 11 février 2019.

L'article 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, du projet, doit dès lors être omis et le préambule doit être complété par une référence à l'article 57 du CIR 92.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. Une délégation de pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres.

Dans le texte de l'article 1^{er} du projet, on supprimera dès lors chaque fois les mots « ou son délégué ».

Article 2

6. L'article 2 du projet doit préciser qu'il s'agit d' « une copie de la fiche transmise au SPF Finances, visée à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er} ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Eric BREWAEYS