



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.285/3
van 25 mei 2020

avis 67.285/3
du 25 mai 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van de artikelen 93*ter* tot 93*quinquies* van het Wetboek van de belasting over de Toegevoegde Waarde, de artikelen 412*bis*, 433 tot 435 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, de artikelen 35 tot 37, 43 tot 45 en 47 van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet fiscale-schuldvorderingen en de artikelen 157 tot 159 en 161 van de programmawet (I) van 29 maart 2012, inzake het e-notariaat'

un projet d'arrêté royal 'portant exécution des articles 93*ter* à 93*quinquies* du Code de la Taxe sur la Valeur ajoutée, des articles 412*bis*, 433 à 435 du code des impôts sur les revenus 1992, des articles 35 à 37, 43 à 45 et 47 du code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales et des articles 157 à 159 et 161 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012, en matière d'e-notariat'

Op 21 april 2020 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 de artikelen 93*ter* tot 93*quinquies* van het Wetboek van de belasting over de Toegevoegde Waarde, de artikelen 412*bis*, 433 tot 435 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992, de artikelen 35 tot 37, 43 tot 45 en 47 van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet fiscale-schuldvorderingen en de artikelen 157 tot 159 en 161 van de programmawet (I) van 29 maart 2012, inzake het e-notariaat’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 mei 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, 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 25 mei 2020.

*

Le 21 avril 2020, 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 exécution des articles 93*ter* à 93*quinquies* du Code de la Taxe sur la Valeur ajoutée, des articles 412*bis*, 433 à 435 du code des impôts sur les revenus 1992, des articles 35 à 37, 43 à 45 et 47 du code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales et des articles 157 à 159 et 161 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012, en matière d’e-notariat’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 12 mai 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, 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 25 mai 2020.

*

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.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Bij titel III, hoofdstuk 4, afdeling 2, van de wet van 11 februari 2019 ‘houdende fiscale, fraudebestrijdende, financiële alsook diverse bepalingen’ werden in het Wetboek van de Belasting over de Toegevoegde Waarde (hierna: Btw-wetboek), het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) en in de programmawet (I) van 29 maart 2012 (hierna: programmawet van 29 maart 2012) bepalingen ingevoegd die het de belastingontvangers mogelijk maken om op elektronische wijze bepaalde kennisgevingen te doen.

Bij de wet van 23 april 2020 ‘houdende wijzigingen van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen en de programmawet (I) van 29 maart 2012, inzake de verwerking van persoonsgegevens via het e-notariaat’ zijn met hetzelfde doel verdere wijzigingen doorgevoerd aan het Btw-wetboek, het WIB 92, de programmawet van 29 maart 2012, en zijn bovendien wijzigingen aangebracht in het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen (hierna: Wetboek invordering).

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om uitvoering te geven aan die bepalingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Het om advies voorgelegde ontwerp is een aangepaste versie van een eerdere tekst met quasi hetzelfde opschrift, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 7 mei 2019 advies 65.887/3 heeft gegeven.

Er wordt dan ook in de eerste plaats verwezen naar dat advies.¹ Het onderzoek van het thans om advies voorgelegde ontwerp wordt in beginsel beperkt tot de bepalingen ervan die nieuw zijn.

RECHTSGROND

4.1. Voor het ontworpen besluit wordt in beginsel rechtsgrond geboden door de bepalingen die worden vermeld in het eerste tot het zesde lid van de aanhef. Die opsomming is evenwel onvolledig. Er dient ook rekening te worden gehouden met wat hierna wordt opgemerkt.

4.2.1. De gemachtigde heeft een rechtsgrondentabel bezorgd. Daarin wordt aangegeven dat als rechtsgrond voor de artikelen 3 en 4 van het ontworpen besluit een beroep wordt gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning krachtens artikel 108 van de Grondwet beschikt, gelezen in samenhang met de artikelen 93^{ter} en 93^{quinquies} van het Btw-wetboek, de artikelen 433 en 435 van het WIB 92, de artikelen 35, 37 en 43 van het Wetboek invordering en de artikelen 157 en 157/1 van de programmawet van 29 maart 2012. Dat is correct, maar dan moet in de aanhef natuurlijk melding worden gemaakt van die bepalingen in hun geheel. Nu wordt er slechts verwezen naar bepaalde onderdelen ervan.

4.2.2. Als rechtsgrond voor artikel 5, § 4, van het ontworpen besluit wordt in de rechtsgrondentabel verwezen naar de artikelen 37 en 108 van de Grondwet. Er dient echter ook verwezen te worden naar artikel 412^{bis}, § 2, zesde lid, 2°, van het WIB 92, waarin wordt bepaald dat het bericht bij aangetekende zending moet worden meegedeeld aan de bevoegde ontvanger wanneer de mededeling ervan niet op elektronische wijze aan de Stafdienst Informatie- en Communicatietechnologie van de FOD Financiën kan gebeuren omwille van overmacht of een technische storing.

4.2.3. Met betrekking tot artikel 9 van het ontworpen besluit dient te worden opgemerkt dat het feit dat het slechts om een technische wijziging gaat, niet betekent dat er geen rechtsgrond voor moet zijn. De rechtsgrond voor die bepaling kan worden gevonden in de artikelen 300, § 1, en 469, eerste lid, van het WIB 92.

4.2.4. Voor de gehele of gedeeltelijke opheffing van de meeste koninklijke en ministeriële besluiten die worden vermeld in artikel 10 van het ontwerp dient een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, in voorkomend geval gelezen in samenhang met de wettelijke bepalingen waarbij de rechtsgrond ervoor ongedaan is gemaakt. Dat is bijvoorbeeld het geval voor artikel 210^{bis} van het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 ‘tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’ (KB/WIB 92), dat wordt opgeheven bij artikel 10, 1°, van het ontworpen besluit omdat de inhoud ervan werd opgenomen in het WIB 92, namelijk in artikel 412^{bis} ervan. Indien de opheffing het

¹ Adv.RvS 65.887/3 van 7 mei 2019 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van de artikelen 93^{ter} tot 93^{quinquies} van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, de artikelen 433 tot 435 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 en de artikelen 157 tot 161 van de programmawet (I) van 29 maart 2012 inzake het e-notariaat’.

gevolg is van het feit dat de inhoud ervan wordt overgenomen in het ontworpen besluit, dient er geen bijkomende rechtsgrond te worden vermeld, vermits in dat geval de rechtsgrond voor die opheffing dezelfde is als de rechtsgrond voor het aannemen van die regeling.

VORMVEREISTEN

5. Overeenkomstig artikel 8, § 1, van de wet van 5 mei 2014 ‘houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkschakeling van elektronische en papieren formulieren’ moeten alle nieuwe elektronische of papieren formulieren uitgaande van een federale instantie en die bestemd zijn voor een burger of onderneming, worden voorgelegd aan de Dienst voor administratieve vereenvoudiging van de FOD Kanselarij van de Eerste Minister. Krachtens artikel 8, § 2, eerste lid, van de wet zal die dienst moeten nagaan of bij het ontwerpen van het formulier het beginsel van de unieke gegevensinzameling werd nageleefd.

Uit de opheffing van het ministerieel besluit nr. 13 van 4 maart 1993 (zie artikel 10, 4°, van het ontwerp), uit het bij het ontwerp gevoegde verslag aan de Koning en uit verklaringen van de gemachtigde, blijkt dat er rekening is gehouden met de wet van 5 mei 2014, maar noch uit de adviesaanvraag, noch uit de aanhef, noch uit de verklaringen van de gemachtigde kan worden afgeleid dat aan het vormvereiste zelf is voldaan. Voor zover dat nog niet zou zijn gebeurd, dienen de ontworpen formulieren die als bijlagen bij het ontwerp zijn gevoegd nog te worden voorgelegd aan de bevoegde dienst.

6. De gemachtigde verklaarde dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is ingewonnen, maar nog niet werd ontvangen.

7. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten 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

Aanhef

8. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit (zie opmerkingen 4.2.1 tot 4.2.4). Bovendien dient het tweede lid van de aanhef te worden aangevuld met de datum van de betrokken wet, namelijk “de wet van 23 april 2020”.

9. In de aanhef zal ook melding moeten worden gemaakt van het vervuld zijn van het vormvereiste dat voortvloeit uit artikel 8, § 1, van de wet van 5 mei 2014 (zie opmerking 5).

Artikel 11

10. Luidens artikel 11 van het ontwerp zal het te nemen besluit in werking treden “de dag van zijn publicatie”.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van koninklijke besluiten, namelijk tien dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad (artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’), dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.

*

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.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le titre III, chapitre 4, section 2, de la loi du 11 février 2019 'portant des dispositions fiscales, de lutte contre la fraude, financières et diverses' a inséré dans le Code de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après : le Code de la TVA), le Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92) et la loi-programme (I) du 29 mars 2012 (ci-après : loi-programme du 29 mars 2012) des dispositions permettant aux receveurs des contributions d'effectuer certaines notifications par voie électronique.

La loi du 23 avril 2020 'portant des modifications du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, du Code des impôts sur les revenus 1992, du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, et de la loi-programme (I) du 29 mars 2012, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel transmises via l'e-notariat' a apporté, à des fins identiques, d'autres modifications au Code de la TVA, au CIR 92, à la loi-programme du 29 mars 2012 et a en outre modifié le Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales (ci-après : Code du recouvrement).

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de ces dispositions.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. Le projet soumis pour avis est une version adaptée d'un texte antérieur ayant presque le même intitulé, sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 7 mai 2019 l'avis 65.887/3.

On se reportera dès lors en premier lieu à cet avis¹. L'examen du projet actuellement soumis pour avis est en principe limité à ses nouvelles dispositions.

¹ Avis C.E. 65.887/3 du 7 mai 2019 sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution des articles 93^{ter} à 93^{quinquies} du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, des articles 433 à 435 du Code des impôts sur les revenus 1992 et des articles 157 à 161 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012, en matière d'e-notariat'.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Les dispositions mentionnées dans les six premiers alinéas du préambule procurent en principe un fondement juridique à l'arrêté en projet. Cette énumération est toutefois incomplète. Il convient également de tenir compte des observations formulées ci-après.

4.2.1. Le délégué a fourni un tableau des fondements juridiques. Il y est indiqué qu'est invoqué comme fondement juridique des articles 3 et 4 de l'arrêté en projet le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, combiné aux articles 93^{ter} et 93^{quinquies} du Code de la TVA, aux articles 433 et 435 du CIR 92, aux articles 35, 37 et 43 du Code du recouvrement et aux articles 157 et 157/1 de la loi-programme du 29 mars 2012. Ces éléments sont exacts, mais, dans le préambule, il faut alors évidemment faire mention de ces dispositions dans leur globalité. Actuellement, il n'est fait état que de certaines parties de celles-ci.

4.2.2. Le tableau des fondements juridiques mentionne les articles 37 et 108 de la Constitution à titre de fondement juridique de l'article 5, § 4, de l'arrêté en projet. Il convient toutefois de faire aussi référence à l'article 412^{bis}, § 2, alinéa 6, 2°, du CIR 92 qui prévoit que l'avis doit être communiqué par envoi recommandé au receveur compétent, lorsque la communication de l'avis ne peut, en raison d'un cas de force majeure ou d'un dysfonctionnement technique, être effectuée au Service d'encadrement Technologie de l'Information et de la Communication du Service public fédéral Finances, par voie électronique.

4.2.3. En ce qui concerne l'article 9 de l'arrêté en projet, il y a lieu d'observer que le fait qu'il s'agit uniquement d'une modification technique n'implique pas qu'il ne doit pas y avoir de fondement juridique. Cette disposition peut trouver un fondement juridique dans les articles 300, § 1^{er}, et 469, alinéa 1^{er}, du CIR 92.

4.2.4. Pour abroger intégralement ou partiellement la plupart des arrêtés royaux et ministériels mentionnés à l'article 10 du projet, il doit être recouru au pouvoir général d'exécution du Roi, combiné le cas échéant avec les dispositions légales qui en ont supprimé le fondement juridique. Tel est par exemple le cas de l'article 210^{bis} de l'arrêté royal 'd'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992' du 27 août 1993 (AR/CIR92), abrogé par l'article 10, 1°, de l'arrêté en projet, au motif que son contenu a été reproduit dans le CIR 92, notamment à l'article 412^{bis}. Si l'abrogation résulte du fait que son contenu est intégré dans l'arrêté en projet, il n'y a pas lieu de mentionner de fondement juridique complémentaire, puisque le fondement juridique de cette abrogation est dans ce cas identique à celui justifiant l'adoption de ce règlement.

FORMALITÉS

5. Conformément à l'article 8, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 2014 'garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier', tous les nouveaux formulaires électroniques ou papier provenant d'une instance fédérale et destinés à un citoyen ou à une entreprise sont communiqués à l'Agence pour la simplification administrative du SPF Chancellerie du Premier ministre. En vertu de l'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi, ce service devra vérifier si le formulaire a été conçu dans le respect du principe de la collecte unique de données.

Il ressort de l'abrogation de l'arrêté ministériel n° 13 du 4 mars 1993 (voir l'article 10, 4°, du projet), du rapport au Roi joint au projet et des déclarations du délégué qu'il a été tenu compte de la loi du 5 mai 2014, mais il ne peut se déduire ni de la demande d'avis, ni du préambule, ni des déclarations du délégué que la formalité en soi a été accomplie. Dans la mesure où cette formalité n'a pas encore été accomplie, il y aura lieu de soumettre les formulaires en projet, joints en annexes du projet, au service compétent.

6. Le délégué a déclaré que l'avis de l'Autorité de protection des données a été sollicité, mais n'a pas encore été reçu.

7. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées 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 au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

8. Le préambule sera adapté aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet (voir les observations 4.2.1 à 4.2.4). En outre, il conviendra de compléter le deuxième alinéa du préambule par la date de la loi concernée, à savoir « la loi du 23 avril 2020 ».

9. Le préambule devra également faire mention de l'accomplissement de la formalité qui découle de l'article 8, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 2014 (voir l'observation 5).

Article 11

10. Selon l'article 11 du projet, l'arrêté envisagé entrera en vigueur « le jour de sa publication ».

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés royaux, à savoir dix jours après la publication au Moniteur belge (article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'), il faut renoncer à l'entrée en vigueur immédiate, et ce afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles dispositions.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT