



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.243/1-2-3-4
van 10 november 2020

avis 68.243/1-2-3-4
du 10 novembre 2020

over

sur

een voorontwerp van
'Programmawet'

un avant-projet de
'Loi-programme'

Op 3 november 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Eerste Minister verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ‘Programmawet’.

Titels 1, 3 (hoofdstuk 5), 4 (hoofdstukken 1 en 2), 5, 6 en 7 zijn door de eerste kamer onderzocht op 6 november 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd, Githa SCHEPPERS en Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeurs, en Katrien DIDDEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden.

Titels 1, 3 (hoofdstukken 1 tot 3 en 6) en 4 (hoofdstuk 3) zijn door de tweede kamer onderzocht op 10 november 2020. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Titels 1, 2 en 3 (hoofdstuk 4) zijn door de derde kamer onderzocht op 6 november 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Pierre BARRA, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd, Rein THIELEMANS en Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs, Tim CORTHOUT en Jonas RIEMSLAGH, auditeurs, en Arne CARTON, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter, en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Titels 1 en 8 zijn door de vierde kamer onderzocht op 10 november 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 november 2020.

Le 3 novembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Premier Ministre à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de 'Loi-programme'.

Les titres 1^{er}, 3 (chapitre 5), 4 (chapitres 1 et 2), 5, 6 et 7 ont été examinés par la première chambre le 6 novembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Les rapports ont été présentés par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section, Githa SCHEPPERS et Barbara SPEYBROUCK, premiers auditeurs, et Katrien DIDDEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État.

Les titres 1^{er}, 3 (chapitres 1 à 3 et 6) et 4 (chapitre 3) ont été examinés par la deuxième chambre le 10 novembre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT, président de chambre.

Les titres 1^{er}, 2 et 3 (chapitre 4) ont été examinés par la troisième chambre le 6 novembre 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Pierre BARRA, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section, Rein THIELEMANS et Dries VAN EECKHOUTTE, premiers auditeurs, Tim CORTHOUT et Jonas RIEMSLAGH, auditeurs, en Arne CARTON, 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, et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

Les titres 1^{er} et 8 ont été examinés par la quatrième chambre le 10 novembre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 novembre 2020.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De motivering in de brief luidt als volgt:

“Het invoeren van de hoogdringendheid wordt algemeen gemotiveerd door het feit dat de bepalingen van het voorontwerp, in hun geheel genomen, uitvoering geven aan de beslissingen genomen in het kader van de begroting 2021 die op heel korte termijn moeten van kracht worden.”

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

2.1. In het algemeen kan worden aanvaard dat bepalingen die een nauwe band vertonen met de begroting voor het jaar 2021, een spoedeisend karakter vertonen. Voor een aantal artikelen van het voorontwerp wordt die nauwe band evenwel niet of onvoldoende duidelijk aangetoond.

In dit verband dient te worden opgemerkt dat, gelet op de zeer algemene motivering in de brief met de adviesaanvraag, de spoedeisendheid slechts kan worden aanvaard voor maatregelen die kennelijk noodzakelijk zijn in het raam van het behalen van de begrotingsdoelstellingen en geen uitstel dulden.

Dat is niet het geval voor de artikelen 8, 12, 13, derde tot vijfde lid, 19 tot 21, 27, 3° tot 6°, 28 (ten dele), 63 tot 65 en 68 tot 75 van het voorontwerp.

2.2.1. De artikelen 8 en 12 van het voorontwerp bevatten wijzigingen van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) in verband met de gezinsfiscaliteit. Die bepalingen zullen van toepassing worden vanaf de aanslagjaren 2022, 2026 of 2031 (zie artikel 13, derde tot vijfde lid, van het voorontwerp). Vermits de ontworpen wijzigingen ten vroegste gevolgen kunnen hebben voor het aanslagjaar 2022, ontbreekt een band met de begroting 2021 en kan de spoedeisendheid voor die bepalingen niet worden aanvaard.

2.2.2. De artikelen 19 tot 21 van het voorontwerp strekken ertoe de hoofdstukken 2 en 3 van de wet van 21 juli 2016 ‘tot invoering van een permanent systeem inzake fiscale en sociale regularisatie’ buiten werking te stellen op 31 december 2023.

Van de opheffing van de regeling die nog onverkort uitwerking zal hebben tot 31 december 2023 kan bezwaarlijk worden aangenomen dat zij kennelijk noodzakelijk is om de begrotingsdoelstellingen te behalen en geen uitstel duldt.

Al blijkt uit de verklaringen van de gemachtigde dat de opheffing van de regeling verband houdt met de artikelen 22 tot 26 van het voorontwerp inzake de uitbreiding van de informatieplicht aan het Centraal Aanspreekpunt, die wel als spoedeisend beschouwd kunnen worden, niets belet om de artikelen 19 tot 21 op te nemen in een afzonderlijk voorontwerp van wet en dat voor advies voor te leggen zonder daarbij de spoedeisendheid in te roepen.

2.2.3. De artikelen 27, 1° tot 6°, van het voorontwerp strekken tot de bekrachtiging van een aantal koninklijke besluiten.

In de eerste plaats dient in verband met artikel 27, 4°, van het voorontwerp te worden opgemerkt dat het koninklijk besluit van 8 juni 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven met betrekking tot maatregelen ter ondersteuning van de horeca’ reeds is bekrachtigd bij artikel 30 van de wet van 15 juli 2020 ‘houdende diverse dringende fiscale bepalingen ten gevolge van de COVID-19 pandemie (CORONA III)’. De ontworpen bekrachtigingsbepaling is derhalve zonder voorwerp en dient uit het voorontwerp te worden geschrapt.

De besluiten die het voorwerp zijn van artikel 27, 3°, 5° en 6°, hebben betrekking op de bedrijfsvoorheffing en dienen krachtens artikel 275, § 3, van het WIB 92 binnen het jaar na hun bekendmaking te worden bekrachtigd. Voor de bekrachtiging van de besluiten die het voorwerp zijn van artikel 27, 3°, 5° en 6°, van het voorontwerp rest evenwel nog meer dan een half jaar, zodat de spoedeisendheid voor die bepalingen niet kan worden aanvaard.

Voor de besluiten vermeld in artikel 27, 1° en 2°, kan wel worden aanvaard dat de bekrachtiging spoedeisend is.

2.2.4. Aangezien in artikel 28, 1° en 3°, van het voorontwerp, de ontworpen tweede en derde zin van artikel 40, § 1, vijfde lid, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994, en het ontworpen zevende lid van hetzelfde artikel 40, § 1, van de gecoördineerde wet de RIZIV “groeinorm” vaststellen en regelen voor het jaar 2022, is het verband tussen die bepalingen en de motivering van de spoedeisendheid, waarin wordt verwezen naar de uitvoering van de beslissingen genomen in het kader van het opmaken van de begroting voor het jaar 2021, niet aangetoond. De motivering van de spoedeisendheid voor die bij artikel 28 ingevoegde bepalingen is dus onontvankelijk en die bepalingen zijn dus niet onderzocht. .

2.2.5. De artikelen 63 tot 65 van het voorontwerp strekken ertoe het jaarbedrag van het loonplafond in de pensioenwetgeving voor werknemers systematisch te verhogen vanaf het jaar 2021. Vermits de ontworpen bepalingen overeenkomstig artikel 63, tweede lid, van het voorontwerp ten vroegste gevolgen kunnen hebben voor de pensioenen die ingaan vanaf 1 januari 2022, ontbreekt een band met de begroting 2021 en kan de spoedeisendheid voor die bepalingen niet worden aanvaard.

2.2.6. De artikelen 68 tot 75 van het voorontwerp strekken er enerzijds toe het maximale beroepsinkomen dat in aanmerking wordt genomen voor de berekening van het proportioneel pensioen voor de zelfstandigen systematisch vanaf het jaar 2021 te verhogen met een bepaalde coëfficiënt, en, anderzijds, voor de berekening van de rust- en overlevingspensioenen en de overgangsuitkeringen voor de zelfstandigen de toepassing van de zogenaamde harmonisatiecoëfficiënt te neutraliseren vanaf het jaar 2021. Vermits de ontworpen bepalingen overeenkomstig artikel 74 van het voorontwerp ten vroegste gevolgen kunnen hebben voor de pensioenen die ingaan vanaf 1 januari 2022, ontbreekt een band met de begroting 2021 en kan de spoedeisendheid voor die bepalingen niet worden aanvaard.

*

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

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

*

VORMVEREISTEN

De opmerkingen over de vormvereisten worden gemaakt bij de bespreking van het betrokken onderdeel van het voorontwerp.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst nog wijzigingen zou ondergaan ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten, 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 VAN HET VOORONTWERP

TITEL 1 – ALGEMENE BEPALING

Bij deze titel zijn geen opmerkingen te maken.

TITEL 2 – FINANCIËN

Hoofdstuk 1 – Inkomstenbelastingen

Afdeling 1 – Indexering van fiscale uitgaven

Artikel 2

Het ontworpen artikel 178, § 3, tweede lid, 3°, van het WIB 92 (artikel 2, e), van het voorontwerp) strekt ertoe om voor de aanslagjaren 2021 tot 2024 de indexering van bepaalde fiscale aftrekken op te schorten. Voor die aanslagjaren zal dezelfde indexeringscoëfficiënt worden gebruikt als die die geldt voor het aanslagjaar 2020, namelijk “de coëfficiënt die wordt verkregen door het gemiddelde van de indexcijfers van het jaar 2018, te delen door het gemiddelde van de indexcijfers van het jaar 1988 vermenigvuldigd met de verhouding tussen de gemiddelden van de indexcijfers van de jaren 1997 en 1991 en met de verhouding tussen de gemiddelden van de indexcijfers van de jaren 2016 en 2012”. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat de toe te passen coëfficiënt gelijk is aan 1,5688.

De gemachtigde verstrekke de volgende toelichting over de wijze van berekening van die coëfficiënt:

“De berekening van de indexeringscoëfficiënten wordt elk jaar toegelicht in het bericht inzake de automatische indexering.

De coëfficiënt bedoeld in artikel 178, § 3, tweede lid, 2°, WIB 92 bedraagt voor het inkomstenjaar 2020 (aanslagjaar 2021) 1,5688. Die coëfficiënt wordt verkregen door het gemiddelde van de indexcijfers van 2018 (107,24) te delen door het gemiddelde van de indexcijfers van 1988 (57,93), vermenigvuldigd met de verhouding tussen de gemiddelden van de indexcijfers van de jaren 1997 (72,25) en 1991 (63,70) en met de verhouding tussen de gemiddelden van de indexcijfers van de jaren 2016 (102,89) en 2012 (98,9).

<https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/702-automatische-indexering-2020.pdf>

De indexcijfers zijn gebaseerd op de indexcijfers die door de FOD Economie / Statbel worden gepubliceerd, waarbij telkens wordt omgerekend naar de meest recente basis. Artikel 178, §§2 en 3, WIB 92 bepaalt dat voor de indexering moet worden uitgegaan van de gemiddelde indexcijfers voor bepaalde jaren, maar bepaalt niet welke basis hierbij moet worden gehanteerd.

Het gemiddeld indexcijfer voor 1988 dat wordt gebruikt voor de berekening van de indexeringscoëfficiënten, wijkt af van het gemiddeld indexcijfer dat is opgenomen in de tabellen van de FOD economie. Vanaf 1992 wordt voor het jaar 1988 immers uitgegaan van een basis 100 in plaats van 99,91 (= gemiddeld indexcijfer 1988 basis 1988 in de tabellen van de FOD Economie). Deze beslissing blijkt b.v. uit de publicatie van het indexeringsbericht voor 1998 in het Belgisch Staatsblad. (...) In dit kader wordt ook

verwezen naar de memorie van toelichting bij de programmawet van 19 december 2014 (<https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/0672/54K0672001.pdf> p. 5 en volgende).”

Artikel 3

Artikel 2 van het voorontwerp bevat wijzigingen van het WIB 92, terwijl artikel 3 als een autonome bepaling is geconcipieerd. Ter wille van de rechtszekerheid wordt de in de laatst vermelde bepaling vervatte overgangsregeling voor het aanslagjaar 2021 beter opgenomen in het WIB 92. Dat kan ofwel door de ontworpen bepaling op te nemen in titel X (“Overgangsbepalingen”) van het WIB 92, ofwel door ze als een bijkomend lid toe te voegen aan de aanvulling van artikel 178, § 3, van het WIB 92 die het voorwerp is van artikel 2, f), van het voorontwerp.

Afdeling 2 – Investeringsaftrek

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Gezinsfiscaliteit

VORMVEREISTEN

De gemachtigde heeft verklaard dat de Gegevensbeschermingsautoriteit reeds een advies heeft uitgebracht over de invoering van een artikel 323/2 in het WIB 92 (zie artikel 11 van het voorontwerp). Het gaat om advies nr. 105/2018 van 17 oktober 2018.¹

Artikelen 8, 12 en 13, derde tot vijfde lid

De adviesaanvraag is niet ontvankelijk wat betreft de artikelen 8, 12 en 13, derde tot vijfde lid, van het voorontwerp. Er wordt ter zake verwezen naar opmerking 2.2.1 van het onderdeel betreffende de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

Artikelen 9 en 11

1. Artikel 9 van het voorontwerp wijzigt artikel 145³⁵ van het WIB 92, dat betrekking heeft op de belastingvermindering voor kinderoppas. In het ontworpen artikel 145³⁵, tweede lid, 4°, van het WIB 92 wordt als nieuwe voorwaarde voor het genieten van de vermindering bepaald dat de uitgaven moeten worden gerechtvaardigd door het attest dat de in 3° bedoelde instanties verplicht zijn af te geven aan de belastingplichtige die die uitgaven heeft gedaan.²

¹ Zie <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-105-2018.pdf>.

² Zie ook het ontworpen artikel 323/2, § 1, van het WIB 92 (artikel 11 van het voorontwerp) waarin wordt bepaald dat de instanties “bedoeld in artikel 145³⁵, 3°” (lees: bedoeld in artikel 145³⁵, tweede lid, 3°) die deze attesten

Ingeval een instantie het bewuste attest toch niet aflevert – dat kan onder meer het geval zijn indien het gaat om een instantie gevestigd in een andere EER-lidstaat, aan wie de verplichting immers niet kan worden tegengeworpen –, mag de belastingplichtige daar niet het slachtoffer van zijn. De belastingplichtige zou in dat geval de mogelijkheid moeten hebben om het bewijs van die uitgaven op een andere manier te leveren.

2. In het ontworpen artikel 145³⁵, tweede lid, 4°, van het WIB 92 wordt de Koning ermee belast het model van het attest te bepalen en dus ook om te bepalen welke gegevens in het attest moeten worden vermeld. Ook in het ontworpen artikel 323/2, § 3, van het WIB 92 wordt het aan de Koning overgelaten om te bepalen welke gegevens aan de fiscale administratie moeten worden meegedeeld.

Voor de verwerking van dergelijke persoonsgegevens geldt het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet. Voor zover het louter gaat om gegevens die noodzakelijk zijn om de betrokken wettelijke bepalingen te kunnen toepassen, kan met die delegaties aan de Koning worden volstaan. Indien het evenwel de bedoeling zou zijn om de verplichting ruimer te omschrijven, zal in de wet zelf moeten worden bepaald om welke gegevens het gaat.

Afdeling 4 – Vrijstelling van doorstorting van bedrijfsvoorheffing voor de opleiding van werknemers

Artikel 14

1. Het ontworpen artikel 275¹², § 3, derde lid, van het WIB 92 strekt ertoe het aandeel van de informele opleidingen te beperken. Die beperking moet nog worden geconcretiseerd, want thans komen in de ontworpen bepaling percentages voor die nog onbepaald zijn (“[X] pct.” en “[Y] pct”). Dat dient te worden verholpen.

2. Het ontworpen artikel 275¹², § 4, vierde lid, van het WIB 92 is een overbodige herhaling van wat reeds blijkt uit het eerste lid van die paragraaf. Dat lid dient dan ook te vervallen.

3. Uit het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, neergelegd in de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet, vloeit voort dat de wetgever zelf alle essentiële elementen dient vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen. Daaruit volgt dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van een van de essentiële elementen van de belasting, in beginsel ongrondwettig is. De voormelde grondwetsbepalingen gaan evenwel niet zover dat ze de wetgever ertoe zouden verplichten elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en

afleveren, jaarlijks ook de daarop betrekking hebbende gegevens elektronisch aan de fiscale administratie moeten meedelen.

betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.³

Luidens het ontworpen artikel 275¹², § 6, tweede lid, van het WIB 92 dient de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de minimumvoorwaarden te bepalen waaraan een informele opleiding in de zin van artikel 9 van de wet van 5 maart 2017 ‘betreffende werkbaar en wendbaar werk’ dient te voldoen om de vrijstelling van doorstorting te genieten. Noch het voormelde artikel 9 van de wet van 5 maart 2017, noch de ontworpen bepaling beperken echter de beoordelingsbevoegdheid van de Koning. De wetgever zal minstens een criterium moet aanreiken op basis waarvan de Koning die minimumvoorwaarden zal dienen te bepalen.

Hoofdstuk 2 – Belasting over de toegevoegde waarde – Afbraak en heropbouw van gebouwen op het hele Belgische grondgebied

VORMVEREISTEN

De Inspectie van Financiën was van oordeel dat artikel 16 van de aan haar voorgelegde versie van het voorontwerp strijdt met de Btw-richtlijn⁴ en verstrekke daarom een negatief advies. Om dezelfde reden werd aan het begrotingsakkoord de voorwaarde gekoppeld dat artikel 16 slechts in werking mag treden nadat bijlage III van de Btw-richtlijn door de Europese Unie zou zijn gewijzigd om het beoogde verlaagde tarief toe te laten.

De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“Zowel het advies van de Inspecteur van financiën als het begrotingsakkoord werden verleend op basis van een versie van de tekst (‘oorspronkelijke versie’) die *in extremis*, en niet in de laatste plaats op grond van de inhoud van de voormelde documenten, nog substantieel werd bijgestuurd tot de tekst die op basis van het akkoord van de Ministerraad aan de Raad van State werd voorgelegd (‘huidige versie’). De zinsnede van het begrotingsakkoord dat artikel 16 enkel in werking zou kunnen treden nadat bijlage III van de btw-richtlijn zou worden gewijzigd moet dan ook tegen de achtergrond van de oorspronkelijke versie van de tekst worden gelezen waarin de criteria om de handelingen te doen kaderen in het kader van in het sociaal verstrekte huisvesting vooralsnog onderontwikkeld waren. Door de toevoeging van aanvullende criteria (zie hierna) is die vereiste opgenomen in het begrotingsakkoord zonder voorwerp geworden omdat de maatregel door die aanvullende criteria zich volledig inschrijft in de rechtsgrondslag van de maatregel op Europees niveau, met name artikel 98 van de btw-richtlijn *iuncto* categorie 10 van de bijlage III van de btw-richtlijn.

De bedoeling van de wijzigingen die aan de oorspronkelijke versie van de tekst werden aangebracht was het materiële toepassingsgebied van het verlaagd btw-tarief aan bijkomende voorwaarden te onderwerpen om tegemoet te komen aan de vereiste van categorie 10 van de bijlage III van de btw-richtlijn dat de handelingen waarop het verlaagde tarief wordt toegepast worden verricht betrekking hebben op huisvesting verstrekt in het kader van het sociaal beleid.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie bijvoorbeeld GwH 20 november 2019, nr. 188/2019, B.15.2.

⁴ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 ‘betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde’.

(...)

De huidige versie van de tekst omvat dus nu drie onderscheiden gevallen van afbraak en wederopbouw die recht verlenen op toepassing van het verlaagde tarief (eigen bewoning door de bouwheer zelf, langdurige verhuur en levering aan een verkrijger) en die elk onderworpen zijn aan specifieke voorwaarden die de toepassing van het verlaagde tarief onmiskenbaar effectief beperken tot situaties van huisvesting verstrekt in het kader van het sociaal beleid.”

Vermits de oorspronkelijke versie van het voorontwerp substantieel is gewijzigd en aangevuld met nieuwe voorwaarden, dient de huidige versie ervan op grond van de artikelen 5 en 14, 1°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ opnieuw aan het advies van de Inspectie van Financiën en aan de voorafgaande akkoordbevinding van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort, te worden voorgelegd.

Artikel 16

1. Artikel 16 van het voorontwerp strekt ertoe om voor de jaren 2021 en 2022 een verlaagd btw-tarief van 6% in te voeren voor de afbraak van een gebouw en de daarmee gepaard gaande heropbouw van een woning. Daartoe wordt artikel 1^{quater} van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 ‘tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven’ vervangen.

Het verlaagde tarief van 6% geldt thans reeds voor 32 stedelijke gebieden,⁵ en de gelding ervan wordt voor die periode uitgebreid tot het gehele Belgische grondgebied maar ook onderworpen aan meer beperkende voorwaarden om in overeenstemming te zijn met het recht van de Europese Unie.

2.1. In verband met het Europeesrechtelijke kader wordt verwezen naar wat de afdeling Wetgeving daarover heeft uiteengezet in advies 60.924/3 van 28 februari 2017 over een voorstel van wet ‘betreffende het verlaagde btw-tarief voor de afbraak en de heropbouw van woongebouwen’.⁶

“3.1. Overeenkomstig artikel 98, lid 1, van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 ‘betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde’, kunnen de lidstaten een of twee verlaagde tarieven toepassen. Overeenkomstig artikel 98, lid 2, eerste alinea, van diezelfde richtlijn zijn die verlaagde tarieven uitsluitend van toepassing op de goederenleveringen en de diensten die tot de in bijlage III bij de richtlijn genoemde categorieën behoren.

De punten 10 en 10^{bis} van die bijlage III luiden als volgt:

‘10) levering, bouw, renovatie en verbouwing van in het kader van het sociaal beleid verstrekte huisvesting;

⁵ Zie tabel A, rubriek XXXVII, van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970.

⁶ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-0356/003, 4-7.

10bis) renovatie en herstel van particuliere woningen, met uitzondering van materialen die een beduidend deel vertegenwoordigen van de waarde van de verstrekte diensten.’

Er moet worden onderzocht of de ontworpen regeling onder één van die twee categorieën kan worden gebracht, vermits de andere in die bijlage genoemde categorieën niet op het om advies voorgelegde voorstel betrokken kunnen worden. Daarbij moet rekening worden gehouden met de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, volgens welke de in bijlage III bij richtlijn 2006/112 bedoelde categorieën strikt moeten worden uitgelegd aangezien de betrokken Unierechtelijke bepaling een afwijkende bepaling is, maar ook de in deze bijlage gebruikte begrippen moeten worden uitgelegd volgens de gebruikelijke betekenis van de betrokken bewoordingen.⁷

3.2.1. In een arrest van 4 juni 2015 heeft het Hof van Justitie omtrent punt 10 van bijlage III bij richtlijn 2006/112/EG van 28 november 2006 het volgende overwogen:

‘23 Il convient, en outre, de relever que ladite annexe III mentionne à son point 10, quelle qu’en soit la version linguistique, dans la catégorie des prestations pouvant faire l’objet de taux réduits de TVA, non pas toute livraison, construction, rénovation et transformation de logements, mais seulement de telles opérations si elles se rapportent à des logements ou à des services fournis dans le cadre de la politique sociale ou à des logements sociaux. Il ressort ainsi des termes mêmes de cette disposition qu’elle s’oppose à des mesures nationales qui reviendraient à appliquer le taux réduit de TVA à la livraison, à la construction, à la rénovation et à la transformation de tous logements, sans tenir compte de la restriction afférente au contexte social dans lequel doivent s’inscrire de telles opérations.

24 Il doit en effet être déduit de l’ensemble des dispositions de la directive TVA relatives au régime des taux que le taux réduit de TVA ne peut être décidé par les États membres que pour les seules opérations pour lesquelles le législateur de l’Union européenne en a autorisé l’emploi et, par conséquent, dans le strict respect des conditions qu’il a posées à cet effet. En l’occurrence les dispositions en cause de la directive TVA s’opposent donc à des mesures nationales qui étendraient le régime du taux réduit de TVA à des situations étrangères au contexte social dans lequel doivent s’inscrire les opérations, seules visées par ces dispositions, de livraison, de construction, de rénovation et de transformation de logements.’⁸

Het Hof voegt er nog het volgende aan toe:

‘26 Il est vrai que la directive TVA ne définit ni ce que sont les services correspondant à des objectifs sociaux ni davantage ce que sont les services fournis dans le cadre de la politique sociale. Il en résulte que la définition de tels objectifs ou de ce cadre relève en principe des choix politiques des États membres et ne peut faire l’objet d’un contrôle de l’Union que dans la mesure où, par une dénaturation de ces notions, elle aboutirait à des mesures qui se situeraient, par leurs effets et leurs objectifs véritables, en dehors desdits objectifs ou dudit cadre (voir arrêts Commission/Royaume-Uni, 416/85, EU:C:1988:321, point 14, et Commission/Irlande, C-108/11, EU:C:2013:161, point 37).

27 La Cour a déjà jugé qu’il découle du texte de l’article 110 de la directive TVA que les États membres peuvent invoquer des raisons d’intérêt social

⁷ Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: HvJ 17 januari 2013, C-360/11, *Commissie v. Spanje*, punt 63.

⁸ Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: HvJ 4 juni 2015, C-161/14, *Commissie v. Verenigd Koninkrijk*, punten 23 en 24.

pour autant que celles-ci sont ‘bien définies’ et que la notion d’intérêt social n’est pas dénaturée, c’est-à-dire utilisée à des fins autres que sociales (voir arrêt Commission/Irlande, C-108/11, EU:C:2013:161, point 38). Rien ne permet de considérer que la Cour doive s’écarter d’une telle appréciation s’agissant de l’application des dispositions combinées de l’article 98 de la directive TVA et du point 10 de l’annexe III de celle-ci.’⁹

3.2.2. Oorspronkelijk was het toepassingsgebied van het in rubriek XXXVII van tabel A van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 verlaagde tarief van 6 percent voor de afbraak en de daarmee gepaard gaande heropbouw beperkt tot ‘een woning die gelegen is in één van de stadsgebieden zoals bepaald door de bevoegde overheid van de grote steden opgesomd in de koninklijke besluiten van 12 augustus 2000, 26 september 2001 en 28 april 2005 ter uitvoering van artikel 3 van de wet van 17 juli 2000 tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid’. Uit de parlementaire voorbereiding van de programmawet (I) van 27 december 2006, die tot dat verlaagde tarief heeft geleid, blijkt dat die maatregel te situeren viel in de strijd tegen leegstand en verkrotting in die gemeenten. Zo werd in de memorie van toelichting het volgende vooropgesteld:

‘In bepaalde achtergestelde gebieden van grote steden woekeren soms echte stedelijke plagen die een bron zijn van onveiligheid en die een bedreiging vormen voor de menselijke waardigheid van de inwoners. De plaatselijke besturen willen de leegstand en de onbewoonbaarheid van de woningen gelegen in deze gebieden bestrijden.

De vernieuwing van deze wijken moet worden gestimuleerd door een fiscaal gunstbeleid dat de heropbouw aanmoedigt van woningen die bestemd zijn om uitsluitend of in hoofdzaak als privé-woning te worden gebruikt.

Naar analogie met de toepassing van het verlaagd tarief van 6 pct. voor de werken in onroerende staat voor de gebouwen van meer dan 5 jaar of 15 jaar, overeenkomstig artikel 1bis van het koninklijk besluit nr 20 van 20 juli 1970 en rubriek XXXI van tabel A van de bijlage bij dit koninklijk besluit, bestaat de maatregel erin om ditzelfde verlaagd tarief in eerste instantie toe te passen op de afbraak van met name onbewoonbare woningen met vervolgens het oog op de heropbouw van degelijke woningen.’¹⁰

Bij artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007 zijn, met ingang van 1 januari 2007, in het tweede lid, 2°, van de voormelde rubriek de woorden ‘van de stadsgebieden zoals bepaald door de bevoegde overheid’ geschrapt. De redenen voor de uitbreiding van het verlaagde tarief tot het gehele grondgebied van de voormelde grote steden zijn niet vermeld in de parlementaire voorbereiding van artikel 132 van de programmawet van 27 april 2007. Evenwel heeft het Grondwettelijk Hof aangenomen dat ‘de uitbreiding van het gunsttarief, zoals de oorspronkelijke maatregel, ertoe [strekt] de leegstand en verkrotting in de steden met een grote bevolkingsdichtheid tegen te gaan teneinde het leef- en woonklimaat in die steden te verbeteren. Er kan redelijkerwijze worden aangenomen dat het probleem van leegstand en verkrotting, zelfs indien ook de andere steden en gemeenten ermee te kampen hebben, in de ‘grote steden’ een andere dimensie vertoont en een krachtadiger aanpak vereist.’¹¹ Op grond hiervan was het

⁹ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: *Ibidem*.

¹⁰ Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2773/001, 50. Zie ook *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2273/21, 24-25.

¹¹ Voetnoot 6 uit het geciteerde advies: *GwH* 20 november 2008, nr. 159/2008, B.3.3.

Grondwettelijk Hof van oordeel dat die uitbreiding bestaanbaar was met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

3.2.3. Indien nog zou kunnen worden aangenomen dat het verlaagde tarief van 6 % voor de afbraak en de heropbouw van een woning gelegen in de voormelde grote steden te situeren valt in de strijd tegen de verkrotting in gemeenten waar dit probleem op een bijzondere acute wijze rijst, en er op grond hiervan sprake zou kunnen zijn van 'levering, bouw, renovatie en verbouwing van in het kader van het sociaal beleid verstrekte huisvesting', lijkt dit steeds minder aannemelijk wanneer dat verlaagde tarief wordt uitgebreid tot het hele grondgebied. De voorgestelde regeling zou er, met de woorden van het Hof van Justitie, immers toe leiden "à appliquer le taux réduit de TVA à la livraison, à la construction, à la rénovation et à la transformation de tous logements".¹² Dat is inzonderheid het geval nu het verlaagde tarief waarin wordt voorzien in rubriek XXXVII van tabel A van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970, van toepassing is op de afbraak en de heropbouw van een woning 'die, na de uitvoering van de werken, hetzij uitsluitend, hetzij hoofdzakelijk als privé-woning wordt gebruikt'. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naargelang de aard van de woning (sociale woning of niet) of van de personen die erin wonen. Zo wordt er geen onderscheid gemaakt naargelang het inkomen van de inwoners, hun leeftijd, of op grond van enig ander criterium dat ertoe zou leiden dat diegenen die in het bijzonder moeilijkheden hebben om aan hun woonvereisten te voldoen, worden begunstigd.¹³

2.2. Het verlaagde tarief mag bijgevolg slechts gelden voor de afbraak van een gebouw en de daarmee gepaard gaande heropbouw van een woning als het gaat om *in het kader van het sociaal beleid verstrekte huisvesting*.

Om daaraan te voldoen zijn in de ontworpen bepalingen specifieke voorwaarden opgenomen. Er worden drie gevallen onderscheiden:

– het ontworpen artikel 1^{quater}, § 1, van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 heeft betrekking op een enige en eigen woning met een totale bewoonbare oppervlakte van niet meer dan 200 m², die bestemd is voor bewoning door de bouwheer-natuurlijke persoon en om er zijn domicilie te vestigen;

– het ontworpen artikel 1^{quater}, § 2, van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 heeft betrekking op een woning die bestemd is voor langdurig verhuur in het kader van het sociaal beleid, wat wil zeggen dat die woning door de bouwheer zal worden verhuurd aan een sociaal verhuurkantoor of zal worden verhuurd in het kader van een door de bouwheer aan een sociaal verhuurkantoor toegekend beheersmandaat;

– het ontworpen artikel 1^{quater}, § 3, van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 heeft betrekking op de overdracht van een woning en het bijhorende terrein, alsook op de vestiging, overdracht of wederoverdracht van bepaalde zakelijke rechten op de woning en het terrein door de belastingplichtige die de afbraak en de heropbouw heeft uitgevoerd, voor zover de woning hetzij niet meer dan 200 m² totale bewoonbare oppervlakte telt en na de levering

¹² Voetnoot 7 uit het geciteerde advies: HvJ 4 juni 2015, C-161/14, *Commissie v. Verenigd Koninkrijk*, punt 23.

¹³ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: Zie dienaangaande het voormelde arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015, punt 31.

als enige en eigen woning wordt gebruikt door de “bouwheer-natuurlijke persoon”¹⁴ die er ook zijn domicilie zal hebben, hetzij door de verkrijger zal worden verhuurd aan een sociaal verhuurkantoor of zal worden verhuurd in het kader van een door de verkrijger aan een sociaal verhuurkantoor toegekend beheersmandaat.

2.3. Niet al de aldus gestelde voorwaarden garanderen echter dat het gaat om sociale huisvesting of huisvesting of diensten in het kader van het sociale beleid. Dat is inzonderheid niet het geval voor de bepalingen die het voorwerp zijn van het ontworpen artikel 1^{quater}, § 1 en § 3, tweede lid, 1°, eerste streepje, van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970.

Het beperken van de totale bewoonbare oppervlakte tot 200 m² wordt in de memorie van toelichting als volgt verantwoord:

“De tweede voorwaarde is verbonden aan de maximale bewoonbare oppervlakte van de woning na uitvoering van de werken. Om het voordeel van de maatregel te beperken tot de kleine en middelgrote woningen, mag die oppervlakte 200 m² niet overschrijden, ongeacht het type van woning (viergevelwoning, rijhuis of appartement). Onder bewoonbare oppervlakte moet worden begrepen de oppervlakte van ieder vlak gedeelte, te meten vanaf en tot de buitenkanten van de opgaande muren. Daarnaast wordt verwezen naar het ministerieel besluit nr. 20 van 22 december 1995 tot vaststelling van de bijzondere voorwaarden en modaliteiten voor de toepassing van het verlaagd tarief van de belasting over de toegevoegde waarde van 12 pct. in de sector van de sociale privé-woningen, met betrekking tot het gelijkaardige criterium dat was gebruikt in het kader van de toenmalige maatregel opgenomen in artikel 1^{quater}, van het koninklijk besluit nr. 20, tussen 1 januari 1996 en 31 december 1999. Een uitvoeringsmaatregel die formeel die voorwaarden herneemt zal in uitvoering van onderhavige wet worden uitgewerkt.”

Door een algemeen oppervlaktecriterium voorop te stellen dat losstaat van de verschillende bouwtypes (huis *versus* appartement)¹⁵ en van de samenstelling van de huishoudens (alleenstaande *versus* kroostrijk gezin), is de link met het sociaal huisvestingbeleid allesbehalve evident. Daar waar een eengezinswoning met een oppervlakte van 200 m² voor sommige grote gezinnen krap is, is een appartement met een oppervlakte van 200 m² voor een alleenstaande zonder meer groot te noemen. Een dergelijke uniforme behandeling van fundamenteel verschillende feitelijke situaties, ondergraaft het sociale karakter van de voorwaarde. Het oppervlaktecriterium is dienstig om grote woningen uit te sluiten, maar niet om, volgens de memorie van toelichting, de “toegang [tot een kwaliteitsvolle woning] te vergemakkelijken voor de meest kwetsbare personen” (cursivering toegevoegd).

¹⁴ De gemachtigde erkende dat in het ontworpen artikel 1^{quater}, § 3, tweede lid, 1°, eerste streepje, het woord “bouwheer-natuurlijke persoon” vervangen moet worden door het woord “verkrijger”. Door de steller van het voorontwerp zal trouwens moeten worden nagegaan of doorheen het ontworpen artikel in plaats van “bouwheer” niet “bouwheer-natuurlijke persoon” en in plaats van “verkrijger” niet “verkrijger-natuurlijke persoon” dient te worden geschreven.

¹⁵ Vergelijk bijvoorbeeld met het koninklijk besluit van 1 december 1995 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en de diensten bij die tarieven’, waarbij in het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 tijdelijk een artikel 1^{quater} werd ingevoegd waarin een onderscheid werd gemaakt tussen huizen (maximum 190 m² totale oppervlakte) en appartementen (maximum 100 m² totale oppervlakte).

Overigens wordt ook geen rekening gehouden met het inkomen van de bewoners of met enig ander criterium dat ertoe zou leiden dat diegenen die in het bijzonder moeilijkheden hebben om aan hun woonvereisten te voldoen, worden begunstigd.

Zonder verdere verfijning van de gestelde voorwaarden, kan de vooropgestelde regeling niet in overeenstemming met het recht van de Europese Unie worden geacht.

3. In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt dat het af te breken gebouw en de heropgebouwde woning niet op exact dezelfde plaats gelegen moeten zijn, maar dat het voldoende is dat beide zich op hetzelfde kadastraal perceel bevinden. Dat dient in de tekst zelf van de betrokken bepalingen te worden verduidelijkt.

4. Op de vraag of niet in een specifieke regeling dient te worden voorzien voor de verkoop van de eigen woning die tijdens de afbraak- en heropbouwwerken door de bouwheer of de verkrijger wordt bewoond, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Er wordt voorgesteld artikel 1^{quater}, § 1, derde lid, nieuw, van het koninklijk besluit nr. 20 aan te vullen met een bijkomende uitsluiting van dat specifieke geval uit het concept ‘enige woning’ voor de eigen woning die door de bouwheer-natuurlijke persoon wordt bewoond tijdens de afbraak- en heropbouwwerken indien die vervolgens binnen een redelijke termijn (naar analogie met artikel 145³⁸ WIB’92) wordt verkocht. Een gelijkaardige bepaling zal worden ingevoerd binnen artikel 1^{quater}, § 3, nieuw, van het koninklijke besluit nr. 20.”

Met het voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd. In de aan het voorontwerp toe te voegen bepaling, zal aangegeven moeten worden wat als een redelijke termijn te beschouwen is.

5. In het ontworpen artikel 1^{quater}, § 4, van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 wordt bepaald dat de voorwaarden bedoeld in paragraaf 1, tweede lid, 1^o, en paragraaf “4” (lees: 3), tweede lid, 1^o, moeten vervuld blijven gedurende een bepaalde periode. In de betrokken bepaling wordt geen rekening gehouden met het geval van het overlijden van de bouwheer of de verkrijger. Indien men de erfgenamen in dat geval zou willen ontzien omdat het niet om een opzettelijke schending van de voorwaarden van het belastingvoordeel gaat, zal moeten worden voorzien in een bijzondere regeling.

6. Op de vraag of de in artikel 1^{quater}, § 4, tweede lid, 1^o, en § 5, tweede lid, 1^o, van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 bedoelde termijn van een maand in sommige omstandigheden (bijvoorbeeld crisissituaties) niet te krap kan zijn, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De termijn van één maand is een standaardtermijn ontleend aan gelijkaardige regelingen in andere rubrieken van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 (bv. Tabel B, rubriek XI, § 6). Tot op heden werd niet vastgesteld dat die termijn aanleiding zou geven tot problemen, zelfs niet bij acute familiesituaties.

Er zal niettemin worden onderzocht of de termijn in het algemeen enigszins zou moeten worden verlengd om met dergelijke specifieke situaties rekening te houden, dan

wel of de standaardtermijn desgevallend voor specifieke situaties best zou worden verlengd.

Bij deze afweging zal ook in rekening moeten worden gebracht dat de sanctie voor niet of laattijdige indiening louter bestaat in een geldboete overeenkomstig afdeling 1, punt III van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 44 tot vaststelling van het bedrag van de niet-proportionele fiscale geldboeten op het stuk van de belasting over de toegevoegde waarde (100 EUR per maand vertraging met een maximum van 500 EUR). In de specifieke omstandigheden zoals bedoeld in de vraagstelling en rekening houdend met het principe van de goede trouw van de betrokkene in dergelijke omstandigheden, kan er bovendien worden van uitgegaan dat de betrokkene op diens verzoek kwijtschelding zou kunnen verkrijgen van die geldboete.”

7. In het ontworpen artikel 1^{quater}, § 4, tweede lid, 2°, en § 5, tweede lid, 2°, van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 is sprake van het terugstorten van het belastingvoordeel, maar wordt niet vermeld binnen welke termijn dat dient te gebeuren. Daarover om uitleg verzocht, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De regularisatiebepaling werd ontleend aan tabel B, rubriek XI, § 6 van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20. Deze bepalingen bevat geen specifieke termijn voor de terugstorting van het te regulariseren bedrag. Deze benadering vindt enerzijds ongetwijfeld zijn oorsprong in het feit dat dergelijke regularisaties veelal plaatsgrijpen naar aanleiding van vaststellingen gedaan door de controlediensten, waarna de betrokkene wordt uitgenodigd om zich in regel te stellen en bij gebreke daaraan de invorderingsprocedure wordt opgestart binnen de termijn zoals vooropgesteld in de artikelen 81 en 81^{bis} van het Btw-Wetboek. Daarnaast werd er ongetwijfeld van uitgegaan dat de termijn die wel uitdrukkelijk is voorzien voor de kennisgeving logischerwijze ook zou gelden voor de terugstorting. Op basis van de voorliggende tekst kan hierover evenwel manifest twijfel bestaan. Het is logisch dat een dergelijke termijn expliciet wordt geïntegreerd in de regeling en er zal daarom in het ontwerp in een redelijke terugstortingstermijn worden voorzien, rekening houdend met het antwoord op [de vorige vraag in verband met de termijn van één maand].”

8. Het ontworpen artikel 1^{quater}, § 7, van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 beperkt de toepassing van het verlaagde tarief voor handelingen van afbraak en heropbouw waarvoor de aanvraag voor een omgevingsvergunning na 30 juni 2022 wordt ingediend, tot een vierde van het totale bedrag van de in de aanvraag vermelde werken. Daarmee wil men overdreven voorschotfacturatie tegengaan.

De gemachtigde verstrekke in dit verband de volgende toelichting:

“De maatregel in de ontworpen § 7 stelt wel degelijk in belangrijke mate paal en perk aan de bekende optimalisatietechniek van de voorfacturering en het is dus niet zo dat die maatregel de doelstelling (helemaal) niet realiseert.

Anderzijds is het onmiskenbaar dat de maatregel de doelstelling niet volledig realiseert, zoals trouwens tot op heden geen enkele maatregel ooit in staat is geweest om fraude, ontwijking of rechtsmisbruik in welk belastingdomein dan ook helemaal uit te sluiten.

In dit concrete geval is evenwel al in het verleden herhaaldelijk gebleken in gelijkaardige situaties dat meer verregaande de anti-rechtsmisbruikmaatregelen dan

degene die *in casu* wordt voorgesteld, op praktische bezwaren stuiten in die zin dat ze kunnen worden ontweken en onvoldoende adequaat te controleren zijn (bv. facturering toelaten in functie van de voortgang van de werken). Het theoretische verschil in toepassingsbereik wordt aldus in de praktijk volledig of nagenoeg volledig uitgevlakt.

Daarnaast moet ook rekening worden gehouden dat vooruitfactureren in de sector in omstandigheden waarin zich geen tariefwijziging voordoet ook een courante en aanvaarde praktijk is (die in dat geval geen btw-voordeel kan opleveren), waarvan derhalve niet in alle omstandigheden *ipso facto* kan worden aangenomen dat het in alle omstandigheden een rechtsmisbruik betreft.

Om die reden werd gekozen voor een evenwichtige benadering die de doelstelling redelijkerwijze nastreeft, praktisch adequaat controleerbaar is en een redelijke beperking instelt zonder de courante economische praktijk in alle omstandigheden systematisch uit te sluiten.

De maatregel voorziet *in casu* in een combinatie van een uiterste datum voor de omgevingsvergunning (cf. artikel 1quater van het koninklijk besluit nr. 20 in de versie van toepassing met ingang van 1 januari 2020) met een maximumpercentage van vooruitfacturering dat werd bepaald door de operationele diensten op grond van een sectoraal onderzoek. Dat percentage werd door de operationele diensten in vergelijkbare gevallen al met succes als rechtsmisbruiknorm gehanteerd, zonder dat dat evenwel tot op heden in een tekst was geformaliseerd. Met het oog op de rechtszekerheid werd er in deze bepaling voor het eerst voor geopteerd om deze antirechtsmisbruikregel duidelijk en formeel te expliciteren.”

De ontworpen bepaling gaat uit van het vermoeden dat er rechtsmisbruik is indien de aanvraag voor de omgevingsvergunning na 30 juni 2022 wordt ingediend en in de loop van het derde en vierde kwartaal van 2022 de btw opeisbaar wordt voor meer dan 25% van de in de aanvraag vermelde werken. De belastingplichtige lijkt niet de mogelijkheid te hebben om aan te tonen dat er geen sprake is van overdreven (voorschot)facturatie en dus ook niet van rechtsmisbruik.

Mede gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie dat bij belastingmaatregelen ter voorkoming en bestrijding van fraude het evenredigheidsbeginsel vereist dat de belastingplichtige in de gelegenheid wordt gesteld tegenbewijs te leveren,¹⁶ moet het hanteren van onweerlegbare wettelijke vermoedens in belastingaangelegenheden afgeraden worden,

¹⁶ In dit verband kan, louter bij wijze van voorbeeld, worden gewezen op de rechtspraak van het Hof van Justitie dat bij belastingmaatregelen ter voorkoming en bestrijding van fraude het evenredigheidsbeginsel vereist dat de belastingplichtige in de gelegenheid wordt gesteld tegenbewijs te leveren (zie bv. HvJ 19 september 2000, C-177/99 en C-181/99, *Ampafrance SA v. Directeur des services fiscaux de Maine-et-Loire en Sanofi Synthelabo v. Directeur des services fiscaux du Val-de-Marne*, ECLI:EU:C:2000:470, punt 62, HvJ 4 maart 2004, C-334/02, *Commissie v. Frankrijk*, ECLI:EU:C:2004:129, punten 27 en 28 en HvJ 12 september 2006, C-196/04, *Cadbury Schweppes plc en Cadbury Schweppes Overseas Ltd. v. Commissioners of Inland Revenue*, ECLI:EU:C:2006:544, punt 70). C. SANÓ schrijft daarover het volgende in haar doctoraatsproefschrift: “The tax payer must be given the possibility of rebutting the legal presumption, thereby escaping the application of the anti-abuse rule. Any limitation to the content of means of (counter)proof available is looked at with disfavour, to the extent to which it renders excessively difficult or even impossible the production of such proof.” (C. SANÓ, *National Legal Presumptions and European Tax Law*, Wolter Kluwers, 2018, 215). Zie ook: C. SANÓ, “National Tax Law Presumptions and EU Law”, *EC Tax Review* 2014, (194), 202-206 en K. LENAERTS, “The concept of ‘abuse of law’ in the case of the European Court of Justice on Direct Taxation”, *MJ*, 2015/3, 351. LENAERTS schrijft: “Last but not least, regarding the principle of proportionality, the national measure at issue must be sufficiently finely calibrated so that it aims only at prohibiting abusive practices. This means that general and irrefutable presumptions establishing that certain transactions constitute abusive practices fail to comply with the principle of proportionality.”

vermits de belastingplichtige dan niet de mogelijkheid wordt gelaten om enig tegenbewijs te leveren. Het automatische karakter van de beperking van het belastingvoordeel moet daarom worden heroverwogen.

9. In het ontworpen artikel 1^{quater}, § 8, van het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970 wordt de minister bevoegd voor Financiën belast met de opdracht te bepalen op welke manier de bewoonbare oppervlakte moet worden berekend.

Het rechtstreeks toewijzen door de wetgever van een bevoegdheid aan een minister komt neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat in beginsel aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht toekomt. De aldus aan de minister van Financiën toe te kennen bevoegdheid dient dan ook aan de Koning te worden toegekend.

Hoofdstuk 3 – Accijnzen

VORMVEREISTEN

Gevraagd of het krachtens de overeenkomst tot oprichting van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) verplichte overleg in de schoot van het Comité van Ministers van de BLEU al heeft plaatsgevonden, verklaarde de gemachtigde:

“De nodige stappen voor het overleg van het Comité van Ministers in het kader van de Bleu werden reeds ondernomen. Een kopie van de door de Ministers ondertekende stukken zal u zo spoedig mogelijk worden bezorgd.”

De steller van de adviesaanvraag dient erop toe te zien dat de voorafgaande vormvereiste wordt vervuld.

Artikel 17

Artikel 17 van het voorontwerp strekt ertoe om vanaf 1 januari 2021 de accijnstarieven op tabaksfabricaten andere dan sigaren te verhogen. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat die maatregel past “in het kader van een omvattend en krachtig anti-tabaksbeleid”.

De Inspectie van Financiën liet zich in haar advies kritisch uit over het feit dat niet tevens de accijns op sigaren wordt verhoogd, wat meer zou passen in het kader van een omvattend en krachtig anti-tabaksbeleid en ook meer in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel zou zijn. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“De accijnswetgeving laat toe de verschillende categorieën van tabaksfabricaten op een gedifferentieerde manier te belasten. De middelen die hiertoe bestaan zijn de specifieke accijns, de ad valorem accijns en de minimumaccijns. Afhankelijk van de beleidskeuzes en in functie van de beoogde doelstellingen worden de verschillende tabaksfabricaten in meer of mindere mate belast met een verschillende ad valorem of specifieke accijns.

Het regeerakkoord voorziet in een omvattend en krachtig antitabaksbeleid waarbij er gestreefd naar een rookvrije generatie door roken steeds minder aantrekkelijk en toegankelijk te maken. Sigaren worden hier buiten beschouwing gelaten omdat het antitabaksbeleid zich richt op het doelpubliek van sigaretten, roltabak en allerlei ‘nieuwsoortige’ tabaksproducten.

Sigaren kunnen geenszins gelijkgesteld worden met sigaretten of met roltabak; dit zijn geenszins substitueerbare goederen.

We achten dit geen schending van de grondwet.”

Daarmee wordt niet echt verantwoord waarom het “omvattend en krachtige anti-tabaksbeleid” zich enkel richt op het doelpubliek van sigaretten, roltabak en allerlei ‘nieuwsoortige’ tabaksproducten, en niet op het doelpubliek van sigaren. Het verdient aanbeveling om een nadere verantwoording voor het verschil in behandeling op te nemen in de memorie van toelichting.

Hoofdstuk 4 – Stopzetting regularisatie (fiscaal en sociaal)

De adviesaanvraag is niet ontvankelijk wat betreft de artikelen 19 tot 21 van het voorontwerp. Er wordt ter zake verwezen naar opmerking 2.2.2 van het onderdeel betreffende de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

Hoofdstuk 5 – Overdracht van het saldo van de bank- en betaalrekeningen, en financiële contracten naar het centraal aanspreekpunt

VORMVEREISTEN

1. Krachtens artikel 2, lid 1, van beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 ‘betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen’ dienen de ontworpen bepalingen aan de Europese Centrale Bank (hierna: ECB) te worden voorgelegd. De gemachtigde heeft een brief van 4 november 2020 bezorgd waarbij de ECB wordt gevraagd zich over de ontworpen bepalingen uit te spreken.
2. Voorts heeft de gemachtigde bevestigd dat ook om het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is verzocht.

Artikel 25

De bank-, wissel-, krediet- en spaarinstellingen zullen voortaan ook het periodieke saldo van de bank- of betaalrekeningen, alsook het periodieke geglobaliseerde bedrag van de verschillende met een cliënt gesloten financiële contracten moeten meedelen aan het Centraal Aanspreekpunt (CAP). Uit artikel 26 van het voorontwerp blijkt dat die informatie ook nog zal moeten worden meegedeeld met betrekking tot het jaar 2020.

Artikel 25 bepaalt dat de nieuwe regels op 31 december 2020 in werking treden. De gemachtigde lichtte de keuze voor die datum als volgt toe:

“La date du 31 décembre 2020 est la première date future correspondant au dernier jour de la périodicité (mois, trimestre, semestre, année) qui doit encore être déterminée par le Roi.

L’extension des informations du PCC pour les données à partir du 31 décembre 2020 est conforme aux objectifs budgétaires décidés par le gouvernement en ce qui concerne la fin de la procédure de régularisation qui est également reprise dans ce projet.”

Op de vraag of dit betekent dat voor rekeningen die op 30 december 2020 worden afgesloten die nieuwe elementen niet moeten worden gemeld aan het CAP, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“En effet, la date du 31 décembre 2020 sera la première date pour laquelle l’information du solde des comptes doit être communiquée (dans le délai prévu pour permettre l’organisation du transfert de l’information). Et ce choix, s’il ne permet pas d’éviter que des comptes soient clôturés avant le 31 décembre 2020 et qu’ainsi certaines situations d’avant le 31 décembre 2020 ne soient pas prises en compte, présente l’avantage de ne pas avoir d’effet rétroactif sur l’obligation d’information.”

Hoofdstuk 6 – Bekrachtiging van koninklijk[e] besluiten

Artikel 27

1. De adviesaanvraag is niet ontvankelijk wat betreft artikel 27, 3° tot 6°, van het voorontwerp. Er wordt ter zake verwezen naar opmerking 2.2.3 van het onderdeel betreffende de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

2. Artikel 27, 1°, van het voorontwerp strekt tot de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 6 juni 2019 ‘tot wijziging van de bijlage III van het KB/WIB 92’, dat is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 19 juni 2019, en uitwerking had met ingang van 1 januari 2019.

Dat besluit is genomen op grond van artikel 275, § 1, van het WIB 92. Artikel 275, § 3, van het WIB 92, luidt:

“De Koning zal bij de Kamer van volksvertegenwoordigers, onmiddellijk indien ze in zitting is, zo niet bij de opening van de eerstvolgende zitting, een wetsontwerp indienen tot bekrachtiging van de in uitvoering van dit artikel genomen besluiten. Deze besluiten worden geacht geen uitwerking te hebben gehad indien ze niet bij wet zijn bekrachtigd binnen de 12 maanden na de datum van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.”

De periode waarin het besluit bekrachtigd had kunnen worden, liep dus op 18 juni 2020 af. Vermits het niet tijdig is bekrachtigd, moet het geacht worden geen uitwerking te hebben gehad.

Het Grondwettelijk Hof aanvaardt in beginsel geen laattijdige bekrachtiging: zie bijvoorbeeld GwH 17 juli 2003, nr. 100/2003, B.11.10. In dat arrest wordt evenwel niet geheel

uitgesloten dat er uitzonderlijke omstandigheden kunnen zijn die het verlengen van de bekrachtigingstermijn of een niet-tijdige bekrachtiging kunnen billijken. In drie arresten heeft het Grondwettelijk Hof inderdaad een laattijdige bekrachtiging van een koninklijk besluit aanvaard, weze het op grond van de overweging dat ze EU-richtlijnen omzetten in het interne recht.¹⁷

Het koninklijk besluit van 6 juni 2019 bepaalde dat de vermindering van bedrijfsvoorheffing verleend voor bezoldigingen ingevolge het presteren van overwerk dat recht geeft op een overwerktoeslag, voor de aanslagjaren 2020 en 2021 van toepassing is op de berekeningsgrondslag voor de overwerktoeslag betreffende de eerste 180 uren per jaar die de werknemer als overwerk heeft gepresteerd. Het gaat om een afwijking van de regel dat deze vermindering “slechts van toepassing [is] op de berekeningsgrondslag voor de overwerktoeslag betreffende de eerste 130 uren per jaar die de werknemer als overwerk heeft gepresteerd”. Het betreft dus een gunstigere regeling voor de aanslagjaren 2020 en 2021.

Bovendien zou niet-bekrachtiging grote rechtsonzekerheid doen ontstaan voor de werkgevers die voor het aanslagjaar 2020 de verminderde bedrijfsvoorheffing op de overwerktoeslag hebben berekend op de eerste 180 uren (in plaats van op de eerste 130 uur) die de werknemer als overwerk heeft gepresteerd. Los van de vraag of dit niet tot sancties aanleiding zou kunnen geven, zouden die werkgevers alleszins verplicht zijn om de bedrijfsvoorheffing op de overwerktoeslag voor het aanslagjaar 2020 te herberekenen en zouden zij die met terugwerkende kracht moeten inhouden, wat vanzelfsprekend tot grote praktische moeilijkheden aanleiding zou geven.

In de gegeven omstandigheden kan uitzonderlijk worden aanvaard dat het koninklijk besluit met terugwerkende kracht wordt bekrachtigd. Om dat doel te bereiken zal aan het voorontwerp nog een artikel moeten worden toegevoegd tot regeling van de inwerkingtreding van artikel 27, 1°, ervan. Dat artikel dient te luiden:

“Artikel 27, 1°, heeft uitwerking met ingang van 18 juni 2020.”

3. Artikel 27, 2°, van het voorontwerp strekt tot de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 11 december 2019 ‘tot wijziging van het KB/WIB 92, op het stuk van de bedrijfsvoorheffing’, dat is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 december 2019.

Er zal dus over gewaakt moeten worden dat de bekrachtiging uiterlijk op 19 december 2020 plaatsvindt.

¹⁷ GwH 28 maart 2002, nr. 60/2002, B.2.5; GwH 21 september 2005, nr. 143/2005, B.10.5; GwH 7 juli 2016, nr. 107/2016, B.10.3.

TITEL 3 – VOLKSGEZONDHEID

Hoofdstuk 1 – Wijzigingen van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994

Afdeling 1 – Aanpassing van de begrotingsdoelstelling

Voor de bepalingen die de afdeling Wetgeving heeft onderzocht¹⁸, zijn bij deze afdeling geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Referentieterbetalingsysteem

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 3 – Goedkoop voorschrijven

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 4 – Heffingen op de omzet

Artikelen 31 en 32

In de bepalingen die volgens het voorontwerp in de plaats zouden komen van artikel 191, eerste lid, 15°, achtste lid, eerste zin, en van artikel 191, eerste lid, 15°*novies*, vijfde lid, eerste zin, van de wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: “de gecoördineerde wet van 14 juli 1994”), moet de uitdrukking “een ter post aangetekende brief” worden vervangen door de uitdrukking “aangetekende zending”, omwille van de overeenstemming met de ter zake toepasselijke terminologie.

Artikel 31

In de Nederlandse tekst van de inleidende zin schrijve men “de eerste zin” in plaats van “het eerste zin”.

Afdeling 5 – Bijdrage op marketing

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

¹⁸ Er wordt op dat punt verwezen naar opmerking nr. 2.2.4 over het gedeelte van het advies dat gewijd is aan de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

Hoofdstuk 2 – Wijziging van de wet 27 april 2005 betreffende de beheersing van de begroting van de gezondheidszorg en houdende diverse bepalingen inzake gezondheid

Enige afdeling – Oude geneesmiddelen

Artikelen 36 en 37

Artikel 36 van het voorontwerp beoogt verschillende wijzigingen aan te brengen in artikel 69 van de wet van 27 april 2005 ‘betreffende de beheersing van de begroting van de gezondheidszorg en houdende diverse bepalingen inzake gezondheid’.

Daartoe wordt voorgesteld om enerzijds tweeëntwintig nieuwe leden in te voegen tussen bepalingen die dat artikel 36 aanduidt als het huidige negenenzeventigste en zeventigste lid van artikel 69 van de wet van 27 april 2005 en om anderzijds bepalingen te vervangen die worden aangeduid als “het vroegere drieënzeventigste, viereenzeventigste en negenenzeventigste lid” van hetzelfde artikel – met die bewoordingen verwijst het artikel naar de bepalingen die het huidige drieënzeventigste, viereenzeventigste en negenenzeventigste lid van dat artikel vormen.

Voorts wordt in artikel 37 van het voorontwerp voorgesteld om in artikel 30, § 3, van de wet van 30 juli 2013 ‘houdende diverse bepalingen’ wijzigingen aan te brengen die, zoals in de bespreking van artikel 37 staat, heel specifiek bedoeld zijn om te “refereren aan de nieuwe leden van artikel 69 van de wet van 27 april 2005 ingevoegd bij artikel 36”.

Er dient te worden opgemerkt dat artikel 69 van de wet van 27 april 2005 het laatst is gewijzigd bij de wet van 4 mei 2020 ‘ter uitvoering van de besparingsmaatregelen bij de farmaceutische specialiteiten in het kader van de gezondheidszorgbegroting 2020’.

Bij het aannemen van de wet van 4 mei 2020 heeft de wetgever van dezelfde wetgevingstechnische werkwijze gebruikgemaakt als in het voorliggende voorontwerp, die erin bestaat dat zeer veel nieuwe leden worden ingevoegd in artikel 69 van de wet van 27 april 2005.

In advies 66.872/2, op 20 januari 2020 gegeven over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 4 mei 2020, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State het gebruik van die werkwijze sterk bekritiseerd in de volgende bewoordingen :

“Door op een dergelijke manier te werk te gaan, wordt [artikel 69 van de wet van 27 april 2005] totaal onleesbaar, waardoor de rechtszekerheid ondermijnd wordt.

Bovendien ‘zijn [de leden dan] moeilijk herkenbaar bij latere verwijzingen of wijzigingen’.¹⁹”

¹⁹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: *Beginnelsen van de wetgevingstechnie – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”], aanbeveling 57.3.

De afdeling Wetgeving geeft vervolgens ter illustratie van dat probleem een voorbeeld uit het voorontwerp zelf, en besluit als volgt:

“Dit voorontwerp moet dus absoluut te baat worden genomen om artikel 69 van de wet van 27 april 2005, zoals het wordt gewijzigd bij het voorontwerp, te structureren in paragrafen²⁰ die een klein aantal leden bevatten. Bij die gelegenheid dienen de leden van dat artikel 69 die niet meer van toepassing zijn, te worden opgeheven. Ook moet erop toegezien worden dat de verwijzingen in andere wet- of regelgeving worden aangepast aan de nieuwe structuur van die bepaling.”²¹

De wetgever heeft die aanbeveling niet gevolgd.

In de memorie van toelichting van het ontwerp dat tot de wet van 4 mei 2020 heeft geleid, wordt daarover het volgende gezegd:

“Gelet op de omvang en de complexiteit van artikel 69 en de voorziene toepassingsdatum van de maatregelen, wordt voorgesteld om die aanpassingen te voorzien bij de volgende wijziging van het artikel.”²²

Het voorontwerp voert de aanpassingen waarvan sprake is in de memorie van toelichting van het ontwerp dat tot de wet van 4 mei 2020 heeft geleid, niet door, maar stelt zich integendeel bloot aan dezelfde punten van kritiek die de afdeling Wetgeving al in het voornoemde advies heeft geformuleerd. Het voorontwerp is des te problematischer daar het opnieuw de invoeging van zeer veel extra leden in artikel 69 van de wet van 27 april 2005 in het vooruitzicht stelt.

In deze situatie is het, zeker gelet op de korte termijn die de Raad van State is toegemeten om over het voorliggende voorontwerp van advies te dienen, redelijkerwijze niet mogelijk na te gaan of de nummering van de huidige of ontworpen leden van artikel 69 van de wet van 27 april 2005, zoals in het voorontwerp aangegeven, correct is, en evenmin – wat nog belangrijker is – om de inhoud van de wijzigingen die de artikelen 36 en 37 van het voorontwerp in de rechtsorde zouden aanbrengen, met volledige kennis van zaken te onderzoeken.

De conclusie is dat het in de allereerste plaats absoluut nodig is de structuur van artikel 69 van de wet van 27 april 2005 grondig te herzien.

²⁰ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Over het verschil tussen de begrippen “lid” en “paragraaf”, zie de *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, op. cit., aanbevelingen 57.1.1 en 57.1.2.

²¹ Advies 66.872/2 van 20 januari 2020, *Parl.St. Kamer* 2019-20, nr. 1005/001, 58, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66872.pdf>.

²² *Parl.St. Kamer* 2019-20, nr. 1005/001, 8.

Hoofdstuk 3 – Wijziging aan de wet van 30 juli 2013 houdende diverse bepalingen

Enige afdeling – Oude geneesmiddelen

Artikel 37

Er wordt verwezen naar de opmerking die hierboven is gemaakt over de artikelen 36 en 37.

Hoofdstuk 4 – Wijzigingen aan de wet van 20 juli 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten

Artikel 40

1. De aanpassing die bij artikel 40, 2°, van het voorontwerp wordt aangebracht in hoofdstuk 11 van titel 1 van bijlage VII bij de wet van 20 juli 2006 ‘betreffende de oprichting en de werking van het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten’ heeft enkel betrekking op de Franse tekst. De gemachtigde bevestigde dat deze aanpassing berust op een vergissing en dat andere aanpassingen moeten gebeuren in zowel de Nederlandse als de Franse tekst doorheen de hele titel 1, zodat telkens correct wordt verwezen naar de niet-ontvankelijkheid van een aanvraag in plaats van naar de weigering van validatie of de invalidatie door het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten (hierna: FAGG).

Hij formuleerde een tekstvoorstel dat evenwel nog moet worden bijgestuurd als volgt:²³

“1° In titel 1 worden in de Franse tekst de woorden ‘Montant si invalidation ou retrait par le demandeur lors de la validation’ telkens vervangen door de woorden ‘Montant en cas d’irrecevabilité ou de retrait par le demandeur lors du contrôle de la recevabilité’;

2° In titel 1, hoofdstuk 11, worden in de Nederlandse tekst de woorden ‘Bedrag bij weigering van validatie van de aanvraag door FAGG’ vervangen door de woorden ‘Bedrag in geval van niet-ontvankelijkheid of intrekking door de aanvrager op het moment van het ontvankelijkheidsonderzoek’;

3° In titel 1, hoofdstuk 11, worden in de Franse tekst de woorden ‘Montant si refus de validation de la demande par l’AFMPS’ vervangen door de woorden ‘Montant en cas d’irrecevabilité ou de retrait par le demandeur lors du contrôle de la recevabilité’.”

2. Bij het huidige artikel 40, 3° en 4°, van het voorontwerp wordt voorzien in een nieuw deel 1/1 van hoofdstuk 11 van titel 1 van bijlage VII bij de wet van 20 juli 2006, met daarin nieuwe retributies die verband houden met de aanvraag van een wetenschappelijk, technisch of reglementair advies met betrekking tot gezondheidsproducten of

²³ Uiteraard moet dan het huidige punt 2° van artikel 40 van het voorontwerp worden weggelaten en moeten de overige punten 1° en 3° tot 20° worden vernummerd.

combinatieproducten van geneesmiddelen en medische hulpmiddelen. In de bij punt 4° ingevoegde tabel (zie bijlage I bij het voorontwerp) wordt ter zake verscheidene keren verwezen naar artikel 4/2 (kennelijk van de wet van 20 juli 2006), alsook naar verscheidene bepalingen van verordening (EU) 2017/745²⁴ en verordening (EU) 2017/746²⁵. Aangezien de voormelde titel 1 betrekking heeft op retributies voor de toepassing van de wet van 25 maart 1964 ‘op de geneesmiddelen’ en niet voor de toepassing van de voormelde bepalingen, zou het ontworpen deel 1/1 beter worden omgevormd tot een afzonderlijke titel van die bijlage VII, met een aangepast opschrift.

3. De Raad van State kan bij gebrek aan inzicht in de feitelijke omstandigheden niet beoordelen of de retributies vervat in het ontworpen deel 1/1 (artikel 40, 3° en 4°, van het voorontwerp) een louter vergoedend karakter hebben, namelijk of daadwerkelijk een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.²⁶

Die opmerking geldt ook voor de gewijzigde en nieuwe retributies waarin wordt voorzien bij het huidige artikel 40, 11° tot 18° en 20°, van het voorontwerp, waarover de gemachtigde het volgende verklaarde:

“De bedragen zijn gebaseerd op de kostprijs van de dienst. Een Zero Based Budgeting (ZBB)-analyse heeft aangetoond dat de herinspecties qua werklast (en dus kost) onderverdeeld kunnen worden in drie types. De kostendekkende tarieven per dag ter plaatse per inspecteur blijken 1.612 EUR (laag), 2.412 EUR (middelhoog) en 3.162 EUR (hoog) te zijn. De berekeningen gaan uit van een gemiddeld aantal te presteren uren, vermenigvuldigd met een uurtarief (per salarisgraad) en vermeerderd met overheadkosten om te komen tot full-costing. Deze manier van werken leidt tot bedragen die voldoen aan de voorwaarden om te worden beschouwd als retributie nl. een vergoeding van een dienst die het FAGG presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd.”

4. In de Nederlandse tekst van het huidige artikel 40, 5°, van het voorontwerp schrijve men “opgeheven” in plaats van “geschrapt”.

5. Bij het huidige artikel 40, 9° en 20°, van het voorontwerp wordt titel 8 van bijlage VII bij de wet van 20 juli 2006 aangepast en aangevuld met het oog op de invoering van nieuwe retributies voor verscheidene soorten herinspecties die worden uitgevoerd door het FAGG. Op de vraag of het daadwerkelijk gaat om retributies en niet om verplichte bijdragen die als belastingen moeten worden beschouwd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Aangezien de inspecties gebeuren met het oog op het verkrijgen of behouden van een vergunning of een certificaat, dan wel betrekking hebben op elementen die essentieel zijn mbt het behoud van een vergunning of certificaat, kan de herinspectie naar onze

²⁴ Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 ‘betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad’.

²⁵ Verordening (EU) 2017/746 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 ‘betreffende medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek en tot intrekking van Richtlijn 98/79/EG en Besluit 2010/227/EU van de Commissie’.

²⁶ GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

mening wel worden aanzien als een retributie – de herinspectie is immers het gevolg van het feit dat de retributieplichtige tijdens de eerste inspectie niet voldeed aan de voorwaarden of er tekortkomingen werden vastgesteld. Zonder deze vergunning of certificaten kan de geïnspecteerde zijn activiteiten niet voortzetten. Dit is de tegenprestatie die wordt verricht ten opzichte van de retributie.”

Zoals reeds is aangehaald in opmerking 3 moet een retributie een geldelijke vergoeding zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en moet ze een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.²⁷ Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt ze van fiscale aard.

De kosten die de overheid oploopt bij het onderzoek van een vergunningsaanvraag kunnen als een retributie worden verhaald op de aanvrager wanneer die zelf een voordeel ontleent aan die vergunning en wanneer dat onderzoek ertoe strekt om na te gaan of aan alle vergunningsvoorwaarden is voldaan. Dat impliceert evenwel nog niet dat de financiering van het algemeen overheidstoezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden door de overheid middels retributies zonder meer kan worden afgewenteld op de vergunninghouders.²⁸ In dit concrete geval kan evenwel worden vastgesteld dat de herinspecties waarvan de kostprijs via een retributie wordt verhaald, pas gebeuren nadat eerst een inbreuk op de relevante regelgeving is vastgesteld, en vervolgens de vergunninghouder het initiatief heeft genomen voor het indienen van een preventief en correctief actieplan (veeleer dan de vergunning te verliezen), dat op zich onvoldoende werd bevonden. In een dergelijke situatie, waarin de overheid zich niet beperkt tot het vaststellen van inbreuken en het vervolgens intrekken van de vergunning, maar in interactie met de vergunninghouder de conformiteit met de relevante regelgeving waarborgt, mag worden aangenomen dat daadwerkelijk een dienst wordt gepresteerd ten voordele van de vergunninghouder waarvoor een retributie kan worden gevorderd.

6. In de bij het huidige artikel 40, 9°, van het voorontwerp gewijzigde definitie van “herinspectie” moeten de vierkante haakjes worden weggewerkt.

7. De omschrijving van de retributies die worden ingevoerd bij het huidige artikel 40, 20°, van het voorontwerp (zie bijlage II bij het voorontwerp) is bijzonder cryptisch geformuleerd (zoals bijvoorbeeld “Herinspectie GCP Meddev” en “Herinspectie PhVig HUM”). Omwille van de rechtszekerheid moeten deze omschrijvingen worden verduidelijkt, zodat ook burgers die niet met dergelijke afkortingen vertrouwd zijn, kunnen weten op welke situaties ze slaan.

²⁷ GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

²⁸ Zie onder meer adv.RvS 62.825/3 van 5 maart 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 13 juli 2018 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming’, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1555/1, 54-55; adv.RvS 66.659/1/3 van 25 oktober 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap van 13 december 2019 ‘bij de aanpassing van de begroting 2019’, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 151/1, 48-49.

Hoofdstuk 5 – Bekrachtiging van de koninklijke besluiten van 25 december 2017, 27 februari 2019 en 17 mei 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten

Article 41

1. Artikel 41 van het voorontwerp strekt tot bekrachtiging van:

“1 ° het koninklijk besluit van 25 december 2017 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’, met ingang van 19 januari 2019;

2° het koninklijk besluit van 27 februari 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’, met ingang van 23 april 2020;

3° het koninklijk besluit van 17 mei 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’, met ingang van 6 juni 2020.”

2. De voornoemde koninklijke besluiten vinden onder meer rechtsgrond in artikel 20bis, § 1, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’ (hierna: Productnormenwet) en in artikel 82 van de wet van 24 december 1976 ‘betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977’.

Zowel artikel 20bis, § 1, derde lid, van de Productnormenwet, als artikel 82, vijfde lid, van de wet van 24 december 1976 bepalen dat een dergelijk besluit wordt opgeheven wanneer het niet door de wetgever wordt bekrachtigd in het jaar volgend op dat van de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

De voornoemde koninklijke besluiten werden respectievelijk op 19 januari 2018, 23 april 2019 en 6 juni 2019 bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* en hebben uitwerking op respectievelijk 1 januari 2018, 3 mei 2019 en 16 juni 2019.

De periode waarin de koninklijke besluiten bekrachtigd hadden kunnen worden, liep dus respectievelijk af op 18 januari 2019, 22 april 2020 en 5 juni 2020.

Het Grondwettelijk Hof aanvaardt in beginsel geen laattijdige bekrachtiging. In het arrest nr. 100/2003 van 17 juli 2003²⁹ wordt evenwel niet geheel uitgesloten dat er uitzonderlijke

²⁹ GwH 17 juli 2003, nr. 100/2003, B.11.10.

omstandigheden kunnen zijn die het verlengen van de bekrachtigingstermijn of een niet-tijdige bekrachtiging kunnen billijken.³⁰

De koninklijke besluiten van 25 december 2017 en 27 februari 2019 wijzigen de retributies en jaarlijkse bijdragen voor biociden, waarbij de retributies die aan de orde zijn kennelijk bedoeld zijn als tegenprestaties voor de op individueel verzoek *ad hoc* verrichte administratieve behandeling, onderzoek en verwerking van de aangiften en aanvragen tot het verkrijgen van certificaten, erkenningen, vergunningen of registraties. De door het koninklijk besluit van 17 mei 2019 ingevoerde wijzigingen betreffen de splitsing van de retributie voor de werkzame stoffen in meerdere schijven en de nieuwe mogelijkheid om een retributie te vragen voor dossiers die in het kader van een uittreding uit de Europese Unie worden overgedragen aan België.

In de gegeven omstandigheden kan uitzonderlijk worden aanvaard dat de koninklijke besluiten met terugwerkende kracht worden bekrachtigd. Om dat doel te bereiken zal aan het voorontwerp nog een artikel moeten worden toegevoegd tot regeling van de inwerkingtreding van artikel 41 ervan. Dat artikel dient te luiden:

“Artikel 41, 1°, heeft uitwerking met ingang van 18 januari 2019.

Artikel 41, 2°, heeft uitwerking met ingang van 22 april 2020.

Artikel 41, 3°, heeft uitwerking met ingang van 5 juni 2020.”

Hoofdstuk 6 – Slotbepaling

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

TITEL 4 – SOCIALE ZAKEN

Hoofdstuk 1 – Financiering van de sociale zekerheid

Afdeling 1 – Alternatieve financiering – Afwijkingen op de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 2 – Wijzigingen van de wet van 18 april 2017 houdende hervorming van de financiering van de sociale zekerheid

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

³⁰ In drie arresten heeft het Grondwettelijk Hof een laattijdige bekrachtiging van een koninklijk besluit aanvaard, weze het op grond van de overweging dat ze EU-richtlijnen omzetten in het interne recht: zie GwH 28 maart 2002, nr. 60/2002, B.2.5; GwH 21 september 2005, nr. 143/2005, B.10.5; GwH 7 juli 2016, nr. 107/2016, B.10.3.

Afdeling 3 – Financiering van tewerkstellingscellen en inschakelingsvergoedingen

Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom er in het ontworpen artikel 21, § 2, 10°, van de wet van 29 juni 1981 ‘houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers’ wordt geopteerd voor de term “inschakelingsvergoedingen”, terwijl er in het opschrift van afdeling 3 melding wordt gemaakt van “tewerkstellingscellen en inschakelingsvergoedingen” en in het op te heffen artikel 38 van de programmawet van 20 juli 2006 (artikel 49 van het voorontwerp) enkel de term “tewerkstellingscellen” wordt gebruikt. De gemachtigde antwoordde:

“De verwijzing naar de term ‘tewerkstellingscellen’ in het ontwerp van programmawet en ontwerp van memorie van toelichting zal verwijderd worden en waar nodig vervangen door de term ‘inschakelingsvergoedingen’”.

Het verdient inderdaad aanbeveling om te opteren voor een eenduidige terminologie.

Afdeling 4 – Diverse bepalingen

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Afdeling 5 – Inwerkingtreding

Bij deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 – Bestuursovereenkomsten

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 3 – Wijziging van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994

Artikelen 55 en 56

1. Artikel 93^{ter} van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 luidt als volgt:

“Het dagbedrag van de minimuminvaliditeitsuitkering die aan een regelmatige werknemer met persoon ten laste wordt toegekend, mag in geen geval lager zijn dan het in werkdagen gewaardeerde bedrag van het minimum gewaarborgde gezinsrustpensioen voor een werknemer met een volledige loopbaan, toegekend krachtens artikel 152, eerste lid, van de wet van 8 augustus 1980 betreffende de budgettaire voorstellen 1979-1980.

Voor de regelmatige werknemer die geen persoon ten laste heeft, met verlies van enig inkomen, stemt dat bedrag overeen met het in werkdagen gewaardeerde bedrag van het minimum gewaarborgde rustpensioen voor een werknemer met een volledige

loopbaan, die niet bedoeld wordt in het eerste lid, dat krachtens dezelfde bepaling wordt toegekend.”

Volgens artikel 55 van het voorontwerp zou die bepaling worden opgeheven.

De vraag rijst of dat geen schending inhoudt van artikel 23 van de Grondwet. Dat grondwetsartikel impliceert namelijk, inzonderheid wat de sociale zekerheid betreft, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat het door de geldende wetgeving geboden beschermingsniveau aanzienlijk zou worden verminderd zonder dat daarvoor redenen van algemeen belang voorhanden zijn.

In dat verband dient te worden vastgesteld dat het dossier momenteel geen enkele uitleg bevat die ertoe strekt aan te tonen dat de opheffing van artikel 93^{ter} van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 geen aanzienlijke vermindering van het thans bestaande beschermingsniveau met zich meebrengt, of dat er specifieke redenen van algemeen belang voorhanden zijn die die opheffing voldoende rechtvaardigen.

Het voorontwerp moet opnieuw worden onderzocht en indien nodig worden herzien om met deze opmerking rekening te houden.

2. In de veronderstelling dat de opheffing van artikel 93^{ter} van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 gerechtvaardigd zou zijn in het licht van artikel 23 van de Grondwet, blijft nog de vraag of het aanvaardbaar is dat, zoals in artikel 56 van het voorontwerp wordt bepaald, die opheffing retroactief uitwerking heeft met ingang van 1 oktober 2020.

Er wordt in dat verband aan herinnerd dat de niet-retroactiviteit van wetgevende akten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht. Terugwerkende kracht kan enkel verantwoord zijn wanneer zij absoluut nodig is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.³¹

In casu valt ook nu nergens uit het dossier op te maken omwille van welke doelstelling van algemeen belang het absoluut nodig zou zijn de bepaling waarbij artikel 93^{ter} van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 wordt opgeheven, te laten terugwerken tot 1 oktober 2020.

Het voorontwerp moet dus ook op dat punt opnieuw worden onderzocht en indien nodig herzien.

³¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inz. arrest nr. 145/2017 van 21 december 2017, B.16.2.

TITEL 5 – ZELFSTANDIGEN

Hoofdstuk 1 – Wijziging van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 – Wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen

Artikel 60

De bij het ontworpen artikel 17, 8°, van de wet van 22 december 2016 ‘houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen’ aan de Koning verleende machtiging om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het bedrag van de financiële uitkering zoals voorzien in artikel 10, § 1, van dezelfde wet te wijzigen, betreft een recht bedoeld in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

Op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet komt het aan de “wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel toe om de economische, sociale en culturele rechten te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening ervan te bepalen”. Zowel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof als uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State blijkt dat artikel 23 van de Grondwet moet worden beschouwd als één van de bepalingen van de Grondwet die sommige aangelegenheden voorbehouden aan een wetgever.³²⁻³³

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat het genoemde artikel 23 van de Grondwet machtigingen niet verbiedt voor zover de machtigingen betrekking hebben op “maatregelen”³⁴ of op “de tenuitvoerlegging”³⁵ of op “het aannemen”³⁶ van maatregelen “waarvan het onderwerp door de bevoegde wetgever is aangegeven” en dat artikel 23 van de Grondwet zich “geenszins ertegen verzet dat de wetgever aan de Koning de bevoegdheid opdraagt een bepaalde aangelegenheid, waarvan hij het onderwerp aanduidt, nader te regelen”³⁷. Hoewel uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat artikel 23 van de Grondwet de bevoegde “wetgever niet [verplicht] om alle essentiële elementen van het recht”³⁸ te regelen,

³² Zie bijv. adv.RvS 41.413/1 van 19 oktober 2006 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 december 2006 ‘tot invoering van de toekenningsvoorwaarden van een adoptieuitkering ten gunste van de zelfstandigen’.

³³ Volgens het Grondwettelijk Hof heeft artikel 23 van de Grondwet een bevoegdheid toegekend aan de (formele) wetgever en voorzien in het optreden van een democratisch verkozen vergadering. Zie bijv. GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009, B.3.4.

³⁴ GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.39 en GwH 30 april 2015, nr. 47/2015, B. 7.

³⁵ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.39; GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, B.6.3; GwH 11 juli 2013, nr. 110/2013, B.4; GwH 3 april 2014, nr. 62/2014, B.3.2. Zie ook GwH 5 mei 2009, nr. 73/2009, B.6.4.

³⁶ GwH 9 december 2010, nr. 135/2010, B.15; GwH 22 december 2010, nr. 151/2010, B.4; GwH 28 juni 2012, nr. 84/2012, B.5.2.; GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, B.8.1.

³⁷ GwH 12 juli 2012, nr. 88/2012, B.13.3.

³⁸ GwH 15 juni 2017, nr. 71/2017, B.9.

blijkt uit de adviespraktijk van de Raad van State dat hij van oordeel is dat uit deze arresten desalniettemin blijkt dat de wetgever zich er bij het bepalen van het “onderwerp” van een te waarborgen sociaal, economisch of cultureel grondrecht niet toe kan beperken het zonder meer aan de regering over te laten om de draagwijdte, de toekenningsvoorwaarden en het personele toepassingsgebied van deze rechten te bepalen.³⁹

Tevens dient er in dit opzicht aan te worden herinnerd dat, wat het recht op sociale zekerheid,⁴⁰ het recht op geneeskundige bijstand⁴¹ en het recht op sociale bijstand⁴² betreft, artikel 23 van de Grondwet een *standstill*-verplichting bevat die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat geboden wordt door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

In het licht van de voorgaande overwegingen is de ruime en onbeperkte delegatie aan de Koning zoals voorzien in artikel 60 van het voorontwerp problematisch. Gevraagd om bijkomende toelichting en om informatie met betrekking tot de mogelijkheid om grenzen te stellen aan de ontworpen delegatie, stelde de gemachtigde wat volgt:

« Initialement, le montant du droit passerelle faisait référence au montant de la pension minimum des travailleurs indépendants. Cependant le montant de la pension minimum va être augmenté durant cette législature or il n'est pas prévu de budget dans la notification budgétaire pour augmenter les allocations sociales couplées au montant de la pension minimum. Nous avons prévu une délégation au Roi dans le cas où de nouveaux budgets se dégagent pour pouvoir augmenter le montant de ces allocations sociales (ou si d'autres augmentations sont prévues dans le futur). Dans tous les cas, il s'agira d'une augmentation et non d'une diminution des montants.

Une limite pourrait d'indiquer que le montant peut être augmenté (et non modifié) par le Roi jusqu'au niveau du montant mensuel de la pension minimum d'un travailleur indépendant (taux isolé ou ménage s'il est titulaire avec charge de famille) ».

Het verdient aanbeveling de delegatie nader af te bakenen door minstens te preciseren dat de Koning het bedrag van de uitkering enkel kan verhogen⁴³. In de memorie van toelichting bij de thans ontworpen wet kan daarover het best de nodige duiding worden opgenomen.

³⁹ Zie bijv. adv.RvS 54.820/1 van 24 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 25 april 2014 ‘houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap’, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2429/1, 109-126 of adv.RvS 58.321/1-2-3-4-VR van 28 oktober 2015 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de programmawet (I) van 26 december 2015, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1479/1, 101-102.

⁴⁰ GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, B.15.1.

⁴¹ (impliciet) GwH 15 juni 2017, nr. 71/2017, B.4.3.

⁴² Zie bijv. GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016; GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019, B.6.2.; GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020, B.6.2.

⁴³ Vgl. adv.RvS 61.114/1 van 16 maart 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 2 oktober 2017 ‘betreffende de harmonisering van het in aanmerking nemen van studieperioden voor de berekening van het pensioen’, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 2378/1.

TITEL 6 – WERK

Enig hoofdstuk – Optrekking van het geboorteverlof

Artikel 62

1. Artikel 30, § 2, van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’ luidt als volgt:

“De werknemer heeft het recht om van het werk afwezig te zijn, ter gelegenheid van de geboorte van een kind waarvan de afstamming langs zijn zijde vaststaat, gedurende tien dagen, door hem te kiezen binnen vier maanden te rekenen vanaf de dag van de bevalling.”

Artikel 62, 1°, van het voorontwerp voegt in artikel 30, § 2, van de wet van 3 juli 1978 een nieuw tweede en derde lid in als volgt:

“Het recht op tien dagen verlof, zoals bedoeld in het eerste lid, wordt als volgt opgetrokken:

1° tot vijftien dagen vanaf 1 januari 2021;

2° tot twintig dagen vanaf 1 januari 2023.

Het tweede lid is van toepassing voor de bevallingen vanaf de inwerkingtreding van de betrokken optrekking.”

In de memorie van toelichting wordt omtrent deze bepaling de volgende duiding gegeven:

“Vanaf 1 januari 2021 worden de tien dagen geboorteverlof met vijf dagen verhoogd tot in totaal vijftien dagen. Vanaf 1 januari 2023 wordt dit aantal nogmaals verhoogd met vijf dagen en wordt het totaal zo op twintig dagen gebracht.

Deze bijkomende dagen zijn telkens van toepassing voor de bevallingen vanaf de desbetreffende datum van inwerkingtreding. Met andere woorden, de werknemers zullen recht hebben op vijftien afwezigheidsdagen als de bevalling plaatsvindt vanaf 1 januari 2021 (en voor 1 januari 2023) en op twintig dagen geboorteverlof als de bevalling plaatsvindt vanaf 1 januari 2023.”

Op de vraag of het nieuwe derde lid van artikel 30, § 2, van de wet van 3 juli 1978 dit wel voldoende duidelijk aangeeft en er geen aanleiding tot discussie zou kunnen zijn door het begrip “inwerkingtreding” van de betrokken optrekking te hanteren,⁴⁴ bevestigde de gemachtigde dat “(d)ie bepaling (...) van toepassing [is] voor de bevallingen vanaf 1 januari 2021 resp. 1 januari 2023. We merken op dat eenzelfde werkwijze wordt toegepast in (...) artikel 30ter, § 1, vierde lid (adoptieverlof) en artikel 30sexies, § 1, vierde lid (pleegouderverlof) van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. Maar het is wellicht wel aangewezen om

⁴⁴ Ingeval de bepaling in werking treedt vóór 1 januari 2021 en de bevalling plaatsvindt na de inwerkingtreding maar eveneens vóór 1 januari 2021, zou de bepaling niet zo kunnen worden gelezen dat de werknemer een recht kan doen gelden op vijftien dagen geboorteverlof indien hij dit opneemt na 1 januari 2021. De gemachtigde stelt daarover: “Neen, dit is een verkeerde lezing. Er staat uitdrukkelijk dat de optrekking slechts geldt voor bevallingen vanaf 1 januari 2021 resp. 1 januari 2023. Dit betekent dat zelfs wanneer de publicatie (en inwerkingtreding) van de wet zou gebeuren (plaatsvinden) voor 1 januari 2021, de betrokken uitbreiding sowieso enkel kan spelen voor bevallingen vanaf 1 januari 2021.”

bijkomend nog een uitdrukkelijke datum van inwerkingtreding op 1 januari 2021 te voorzien voor dit specifieke hoofdstuk.”⁴⁵

Gelet op het voorgaande blijkt dat de ontworpen bepaling van toepassing is voor de bevallingen die plaatsvinden vanaf 1 januari 2021 respectievelijk 1 januari 2023. In het belang van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling het ontworpen tweede lid van artikel 30, § 2, van de wet van 3 juli 1978 in die zin aan te vullen, waarbij ter overweging wordt meegegeven om naar analogie met het ontworpen artikel 18*bis*, § 5, vierde lid, van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 ‘houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen’ (artikel 57 van het voorontwerp) het woord “bevallingen” te vervangen door het woord “geboortes”. Als gevolg van deze aanvulling dient dan het ontworpen derde lid van artikel 30, § 2, van de wet van 3 juli 1978 te worden weggelaten.

2. Artikel 62, 6°, van het voorontwerp vult artikel 30, § 2, van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’ aan met een nieuw lid.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat in het nieuwe lid het woord “uitkeringen” dient te worden vervangen door het woord “uitkering”.

Daarnaast geeft de Raad van State de steller van het voorontwerp ter overweging mee of, aangezien het nieuwe lid gelijkkluidend is aan het bestaande lid, het bestaande lid niet beter wordt geherformuleerd als volgt:

“Gedurende de volgende zeven dagen en de bijkomende dagen als bedoeld in het tweede lid, 1° en 2°, geniet de werknemer een uitkering waarvan het bedrag wordt bepaald door de Koning en die hem wordt uitbetaald in het raam van de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.”

⁴⁵ Artikel 30*ter*, § 1, vierde lid, van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’ luidt:

“Het tweede lid is enkel van toepassing op aanvragen gebeurd overeenkomstig paragraaf 3 vanaf de inwerkingtreding van de betrokken optrekking en voor zover het adoptieverlof ten vroegste aanvangt vanaf diezelfde datum van inwerkingtreding.”

Artikel 30*sexies*, § 1, vierde lid, van de wet van 3 juli 1978 ‘betreffende de arbeidsovereenkomsten’ luidt:

“Het tweede lid is enkel van toepassing op aanvragen gebeurd overeenkomstig paragraaf 4 vanaf de inwerkingtreding van de betrokken optrekking en voor zover het pleegouderverlof ten vroegste aanvangt vanaf diezelfde datum van inwerkingtreding.”

Voor deze bepalingen werd een datum van inwerkingtreding bepaald.

TITEL 7 – PENSIOENEN

Hoofdstuk 1 – Verhoging van het loonplafond in de pensioenreglementering voor werknemers

De adviesaanvraag is niet ontvankelijk wat betreft dit hoofdstuk van het voorontwerp. Er wordt ter zake verwezen naar opmerking 2.2.5 van het onderdeel betreffende de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

Hoofdstuk 2 – Wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 3 – Wijzigingen van het koninklijk besluit van 30 januari 1997 betreffende het pensioenstelsel der zelfstandigen met toepassing van de artikelen 15 en 27 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en van artikel 3, § 1, 4°, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese en Monetaire Unie

De adviesaanvraag is niet ontvankelijk wat betreft dit hoofdstuk van het voorontwerp. Er wordt ter zake verwezen naar opmerking 2.2.6 van het onderdeel betreffende de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

TITEL 8 – BELEID EN ONDERSTEUNING

Enig hoofdstuk – Budgettair investeringsfonds van de federale overheid: Het klimaat-, transitie- en relancefonds

Artikel 76

Bij de voorliggende bepaling wordt een budgettair fonds opgericht.

Een budgettair fonds is een mechanisme waarmee in welbepaalde gevallen kan worden afgeweken van het beginsel dat de begroting universeel is, vastgelegd in artikel 174, tweede lid, van de Grondwet en gememoreerd in artikel 60 van de wet van 22 mei 2003 'houdende organisatie van de begroting'.

De naleving van dat beginsel vraagt dat zowel het voorwerp van de uitgaven waarvoor een budgettair fonds wordt opgericht als het voorwerp van de inkomsten die eraan worden toegewezen, met een minimum aan nauwkeurigheid worden omschreven.

In de voorliggende bepaling is dat niet het geval, aangezien daarin enkel zonder nadere precisering wordt bepaald dat het op te richten fonds dient voor “[i]nvesteringen in het kader van het federale investeringsplan” en dat de uitgaven die eraan worden toegewezen onder meer “[o]pbrengsten afkomstig van de Europese Unie” omvatten.

De voorliggende bepaling moet dientengevolge nauwkeuriger worden gesteld.

*

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La motivation dans la lettre s'énonce comme suit :

« Het invoeren van de hoogdringendheid wordt algemeen gemotiveerd door het feit dat de bepalingen van het voorontwerp, in hun geheel genomen, uitvoering geven aan de beslissingen genomen in het kader van de begroting 2021 die op heel korte termijn moeten van kracht worden ».

*

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En exigeant que les demandes d'avis assorties d'un délai de cinq jours ouvrables soient « spécialement » motivées, le législateur a voulu que ce délai, extrêmement bref, de communication de l'avis ne soit sollicité que dans des cas exceptionnels. En conséquence, le demandeur doit invoquer des éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables) et pourquoi, au moment de la demande d'avis, il ne pouvait pas être recouru à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours).

2.1. D'une manière générale, il peut être admis que des dispositions étroitement liées au budget de l'année 2021 présentent un caractère urgent. Pour un certain nombre d'articles de l'avant-projet, ce lien étroit n'est toutefois pas démontré ou n'est pas démontré avec suffisamment de clarté.

À cet égard, on observera, qu'au regard de la motivation très générale figurant dans la lettre portant la demande d'avis, l'urgence ne peut être admise que pour des mesures qui sont manifestement nécessaires dans le cadre de la réalisation des objectifs budgétaires et qui ne peuvent souffrir aucun atermoiement.

Tel n'est pas le cas des articles 8, 12, 13, alinéas 3 à 5, 19 à 21, 27, 3° à 6°, 28 (partim), 63 à 65 et 68 à 75 de l'avant-projet.

2.2.1. Les articles 8 et 12 de l'avant-projet modifient le Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92) en ce qui concerne la fiscalité des ménages. Ces dispositions s'appliqueront à partir des exercices d'imposition 2022, 2026 ou 2031 (voir l'article 13, alinéas 3 à 5, de l'avant-projet). Les modifications en projet pouvant produire leurs effets au plus tôt pour l'exercice d'imposition 2022, un lien avec le budget 2021 fait défaut et l'urgence ne peut pas être admise pour ces dispositions.

2.2.2. Les articles 19 à 21 de l'avant-projet ont pour objet de rendre inopérants le 31 décembre 2023 les chapitres 2 et 3 de la loi du 21 juillet 2016 'visant à instaurer un système permanent de régularisation fiscale et sociale'.

En ce qui concerne l'abrogation de cette réglementation qui produira encore intégralement ses effets jusqu'au 31 décembre 2023, on peut difficilement admettre qu'elle soit manifestement nécessaire pour réaliser les objectifs budgétaires et qu'elle ne puisse souffrir aucun retard.

Même s'il ressort des déclarations du délégué que l'abrogation de la réglementation est en lien avec les articles 22 à 26 de l'avant-projet en ce qui concerne l'extension de l'obligation d'information au point de contact central, lesquels peuvent effectivement être considérés comme urgents, rien n'empêche que les articles 19 à 21 soient insérés dans un avant-projet de loi distinct et que celui-ci soit soumis pour avis sans devoir invoqué l'urgence.

2.2.3. L'article 27, 1° à 6°, de l'avant-projet vise à confirmer un certain nombre d'arrêtés royaux.

En premier lieu, il convient d'observer en ce qui concerne l'article 27, 4°, de l'avant-projet que l'arrêté royal du 8 juin 2020 'modifiant l'arrêté royal n° 20, du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux en ce qui concerne les mesures visant à soutenir le secteur de l'horeca' a déjà été confirmé par l'article 30 de la loi du 15 juillet 2020 'portant diverses mesures fiscales urgentes en raison de la pandémie du COVID-19 (CORONA III)'. La disposition de confirmation en projet est dès lors sans objet et doit être supprimée de l'avant-projet.

Les arrêtés qui font l'objet de l'article 27, 3°, 5° et 6°, portent sur le précompte professionnel et doivent, en vertu de l'article 275, § 3, du CIR 92, être confirmés dans le délai d'un an suivant leur publication. Pour la confirmation des arrêtés qui font l'objet de l'article 27, 3°, 5° et 6°, de l'avant-projet, il reste toutefois plus de six mois, de sorte que l'urgence ne peut pas être admise pour ces dispositions.

Pour les arrêtés mentionnés à l'article 27, 1° et 2°, il peut cependant être admis que la confirmation est urgente.

2.2.4. Dès lors qu'à l'article 28, 1° et 3°, de l'avant-projet, les deuxième et troisième phrases en projet de l'article 40, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994, et l'alinéa 7 en projet du même article 40, § 1^{er}, de la loi coordonnée établissent et règlent la « norme de croissance INAMI » pour l'année 2022, le lien de ces dispositions avec la motivation de l'urgence, laquelle vise l'exécution des décisions prises dans le cadre de l'élaboration du budget pour l'année 2021, n'est pas établi. La motivation de l'urgence pour ces dispositions insérées par l'article 28 est donc irrecevable dans cette mesure et ces dispositions n'ont donc pas été examinées.

2.2.5. Les articles 63 à 65 de l'avant-projet visent à augmenter systématiquement, à partir de l'année 2021, le montant annuel du plafond salarial dans le régime des pensions des travailleurs salariés. Dès lors que, conformément à l'article 63, alinéa 2, de l'avant-projet, les dispositions en projet peuvent produire leurs effets au plus tôt pour les pensions qui prendront cours le 1^{er} janvier 2022, il manque un lien avec le budget 2021 et l'urgence ne peut pas être admise pour ces dispositions.

2.2.6. Les articles 68 à 75 de l'avant-projet ont pour objet, d'une part, d'augmenter systématiquement d'un coefficient déterminé le revenu professionnel maximal retenu pour calculer la pension proportionnelle des travailleurs indépendants, et ce à partir de l'année 2021, et, d'autre part, de neutraliser l'application du coefficient dit d'harmonisation pour le calcul des pensions de retraite et de survie et des allocations de transition des travailleurs indépendants à partir de l'année 2021. Dès lors que, conformément à l'article 74 de l'avant-projet, les dispositions en projet peuvent produire leurs effets au plus tôt pour les pensions qui prendront cours le 1^{er} janvier 2022, il manque un lien avec le budget 2021 et l'urgence ne peut pas être admise pour ces dispositions.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

*

FORMALITÉS

Les observations sur les formalités seront formulées lors de l'examen des dispositions concernées de l'avant-projet.

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 à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE DE L'AVANT-PROJET

TITRE 1^{ER} – DISPOSITION GÉNÉRALE

Ce titre n'appelle pas d'observations.

TITRE 2 – FINANCES

Chapitre 1^{er} – Impôts sur les revenus

Section 1^{re} – Indexation de dépenses fiscales

Article 2

L'article 178, § 3, alinéa 2, 3°, en projet, du CIR 92 (article 2, e), de l'avant-projet) vise à suspendre l'indexation de certaines déductions fiscales pour les exercices d'imposition 2021 à 2024. Pour ces exercices d'imposition, il sera recouru au même coefficient d'indexation que celui qui vaut pour l'exercice d'imposition 2020, à savoir au « coefficient qui est obtenu en divisant la moyenne des indices des prix de l'année 2018 par la moyenne des indices des prix de l'année 1988 multipliée par le rapport entre les moyennes des indices des prix des années 1997 et 1991 et par le rapport entre les moyennes des indices des prix des années 2016 et 2012 ». L'exposé des motifs mentionne que le coefficient à appliquer est égal à 1,5688.

Le délégué a fourni l'explication suivante concernant la méthode de calcul de ce coefficient :

« De berekening van de indexeringscoëfficiënten wordt elk jaar toegelicht in het bericht inzake de automatische indexering.

De coëfficiënt bedoeld in artikel 178, § 3, tweede lid, 2°, WIB 92 bedraagt voor het inkomstenjaar 2020 (aanslagjaar 2021) 1,5688. Die coëfficiënt wordt verkregen door het gemiddelde van de indexcijfers van 2018 (107,24) te delen door het gemiddelde van de indexcijfers van 1988 (57,93), vermenigvuldigd met de verhouding tussen de gemiddelden van de indexcijfers van de jaren 1997 (72,25) en 1991 (63,70) en met de verhouding tussen de gemiddelden van de indexcijfers van de jaren 2016 (102,89) en 2012 (98,9).

<https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/702-automatische-indexering-2020.pdf>

De indexcijfers zijn gebaseerd op de indexcijfers die door de FOD Economie / Statbel worden gepubliceerd, waarbij telkens wordt omgerekend naar de meest recente basis. Artikel 178, §§2 en 3, WIB 92 bepaalt dat voor de indexering moet worden uitgegaan van de gemiddelde indexcijfers voor bepaalde jaren, maar bepaalt niet welke basis hierbij moet worden gehanteerd.

Het gemiddeld indexcijfer voor 1988 dat wordt gebruikt voor de berekening van de indexeringscoëfficiënten, wijkt af van het gemiddeld indexcijfer dat is opgenomen in de tabellen van de FOD economie. Vanaf 1992 wordt voor het jaar 1988 immers uitgegaan van een basis 100 in plaats van 99,91 (= gemiddeld indexcijfer 1988 basis 1988 in de tabellen van de FOD Economie). Deze beslissing blijkt b.v. uit de publicatie van het indexeringsbericht voor 1998 in het Belgisch Staatsblad. (...) In dit kader wordt ook verwezen naar de memorie van toelichting bij de programmawet van 19 december 2014 (<https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/0672/54K0672001.pdf> p. 5 en volgende) ».

Article 3

L'article 2 de l'avant-projet modifie le CIR 92 alors que l'article 3 a été conçu comme une disposition autonome. Dans un souci de sécurité juridique, mieux vaudrait introduire dans le CIR 92 le régime transitoire contenu dans la dernière disposition mentionnée pour l'exercice d'imposition 2021 soit en insérant la disposition en projet dans le titre X (« Dispositions transitoires ») du CIR 92, soit en l'ajoutant comme alinéa supplémentaire dans le complément de l'article 178, § 3, du CIR 92 qui fait l'objet de l'article 2, f), de l'avant-projet.

Section 2 – Déduction pour investissement

Cette section n'appelle pas d'observations.

Section 3 – Fiscalité familiale

FORMALITÉS

Le délégué a déclaré que l'Autorité de protection des données a déjà formulé un avis sur l'insertion d'un article 323/2 dans le CIR 92 (voir l'article 11 de l'avant-projet). Il s'agit de l'avis n° 105/2018 du 17 octobre 2018 ¹.

Articles 8, 12 et 13, alinéas 3 à 5

La demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne les articles 8, 12 et 13, alinéa 3 à 5, de l'avant-projet. À cet égard, on se reportera à l'observation 2.2.1 de la partie relative à la recevabilité de la demande d'avis.

Articles 9 et 11

1. L'article 9 de l'avant-projet modifie l'article 145³⁵ du CIR 92, qui concerne la réduction d'impôt pour la garde d'enfants. L'article 145³⁵, alinéa 2, 4°, en projet, du CIR 92 pose à titre de nouvelle condition pour pouvoir bénéficier de la réduction d'impôt que les dépenses soient justifiées par l'attestation que les organismes visés au 3° sont tenus de délivrer au contribuable qui les a effectuées ².

Si, néanmoins, un organisme ne fournit pas l'attestation en question – tel peut notamment être le cas s'il s'agit d'un organisme établi dans un autre État membre de l'EEE, à qui cette obligation n'est pas opposable –, le contribuable ne peut être lésé. Dans ce cas, il devrait avoir la possibilité de fournir la preuve de ces dépenses d'une autre manière.

¹ Voir <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-105-2020.pdf>.

² Voir aussi l'article 323/2, § 1^{er}, en projet, du CIR 92 (article 11 de l'avant-projet), qui dispose que les organismes « visé[s] à l'article 145³⁵, 3°, » (lire : visé[s] à l'article 145³⁵, alinéa 2, 3°,) qui délivrent ces attestations, communiquent aussi annuellement à l'administration fiscale par voie électronique les données qui y sont relatives.

2. À l'article 145³⁵, alinéa 2, 4°, en projet, du CIR 92, le Roi est chargé de déterminer le modèle de l'attestation et donc aussi de déterminer quelles informations il y a lieu de mentionner sur celle-ci. À l'article 323/2, § 3, en projet, du CIR 92 aussi, il est confié au Roi le soin de déterminer quelles sont les données qui doivent être transmises à l'administration fiscale.

Le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution s'applique au traitement de pareilles données à caractère personnel. Pour autant qu'il s'agisse purement et simplement de données nécessaires à l'application des dispositions légales concernées, ces délégations au Roi peuvent suffire. Si l'intention était cependant de prévoir une obligation plus large, il faudrait indiquer dans la loi elle-même de quelles données il s'agit.

Section 4 – Dispense de versement de précompte professionnel pour la formation des travailleurs

Article 14

1. L'article 275¹², § 3, alinéa 3, en projet, du CIR 92 vise à limiter la part des formations informelles. Cette limitation doit encore être concrétisée, puisque, pour l'instant, la disposition en projet ne mentionne pas encore de pourcentages définis (« [x] p.c. » et « [y] p.c. »). Il convient d'y remédier.

2. L'article 275¹², § 4, alinéa 4, en projet, du CIR 92 constitue une répétition superflue de l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe. Cet alinéa sera donc omis.

3. Il résulte du principe de légalité en matière fiscale, consacré par les articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution, que le législateur doit fixer lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt des contribuables, tels que la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt. Il s'ensuit que toute délégation relative à la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est en principe inconstitutionnelle. Toutefois, les dispositions constitutionnelles précitées ne vont pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chacun des aspects d'un impôt ou d'une exemption. L'attribution d'une compétence à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que la délégation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur³.

Selon l'article 275¹², § 6, alinéa 2, en projet, du CIR 92, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions minimales auxquelles doit satisfaire une formation informelle au sens de l'article 9 de la loi du 5 mars 2017 'concernant le travail faisable et maniable', pour pouvoir bénéficier de la dispense de versement. Ni l'article 9 précité de la loi du 5 mars 2017 ni la disposition en projet ne limitent toutefois le pouvoir d'appréciation du Roi. Le législateur devra au moins fournir un critère sur la base duquel le Roi devra déterminer ces conditions minimales.

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir, par exemple, C.C., 20 novembre 2019, n° 188/2019, B.15.2.

Chapitre 2 – Taxe sur la valeur ajoutée – Démolition et reconstruction de bâtiments sur l'ensemble du territoire belge

FORMALITÉS

L'inspection des Finances a estimé que l'article 16 de la version de l'avant-projet qui lui a été soumise pour avis était contraire à la directive TVA⁴ et a par conséquent rendu un avis négatif. Pour la même raison, l'accord budgétaire a été subordonné à la condition que l'article 16 ne puisse entrer en vigueur qu'après que l'annexe III de la directive TVA aura été modifiée par l'Union européenne afin d'autoriser le tarif réduit envisagé.

À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Zowel het advies van de Inspecteur van financiën als het begrotingsakkoord werden verleend op basis van een versie van de tekst ('oorspronkelijke versie') die *in extremis*, en niet in de laatste plaats op grond van de inhoud van de voormelde documenten, nog substantieel werd bijgestuurd tot de tekst die op basis van het akkoord van de Ministerraad aan de Raad van State werd voorgelegd ('huidige versie'). De zinsnede van het begrotingsakkoord dat artikel 16 enkel in werking zou kunnen treden nadat bijlage III van de btw-richtlijn zou worden gewijzigd moet dan ook tegen de achtergrond van de oorspronkelijke versie van de tekst worden gelezen waarin de criteria om de handelingen te doen kaderen in het kader van in het sociaal verstrekte huisvesting vooralsnog onderontwikkeld waren. Door de toevoeging van aanvullende criteria (zie hierna) is die vereiste opgenomen in het begrotingsakkoord zonder voorwerp geworden omdat de maatregel door die aanvullende criteria zich volledig inschrijft in de rechtsgrondslag van de maatregel op Europees niveau, met name artikel 98 van de btw-richtlijn *iuncto* categorie 10 van de bijlage III van de btw-richtlijn.

De bedoeling van de wijzigingen die aan de oorspronkelijke versie van de tekst werden aangebracht was het materiële toepassingsgebied van het verlaagd btw-tarief aan bijkomende voorwaarden te onderwerpen om tegemoet te komen aan de vereiste van categorie 10 van de bijlage III van de btw-richtlijn dat de handelingen waarop het verlaagde tarief wordt toegepast worden verricht betrekking hebben op huisvesting verstrekt in het kader van het sociaal beleid.

(...)

De huidige versie van de tekst omvat dus nu drie onderscheiden gevallen van afbraak en wederopbouw die recht verlenen op toepassing van het verlaagde tarief (eigen bewoning door de bouwheer zelf, langdurige verhuur en levering aan een verkrijger) en die elk onderworpen zijn aan specifieke voorwaarden die de toepassing van het verlaagde tarief onmiskenbaar effectief beperken tot situaties van huisvesting verstrekt in het kader van het sociaal beleid ».

Étant donné que la version originale de l'avant-projet a été considérablement modifiée et complétée par de nouvelles conditions, il y a lieu de soumettre à nouveau la version actuelle à l'avis de l'Inspection des Finances et à l'accord préalable du ministre qui a le Budget dans ses attributions, en vertu des articles 5 et 14, 1^o, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'.

⁴ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 'relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée'.

Article 16

1. L'article 16 de l'avant-projet vise à instaurer pour les années 2021 et 2022 un taux de TVA réduit de 6% pour la démolition d'un bâtiment et la reconstruction conjointe d'un bâtiment d'habitation. À cette fin, l'article 1^{er}*quater* de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 'fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux' est remplacé.

Le taux réduit de 6% s'applique déjà aujourd'hui pour 32 zones urbaines⁵, et la validité de celui-ci est étendue pour cette période à l'ensemble du territoire belge, mais est aussi soumise à des conditions plus strictes afin de se conformer au droit de l'union européenne.

2.1. En ce qui concerne le cadre de droit européen, il est renvoyé aux observations formulées à cet égard par la section de législation dans l'avis 60.924/3 du 28 février 2017 sur une proposition de loi 'relative au taux réduit de TVA pour la démolition et la reconstruction des bâtiments d'habitation'⁶:

« 3.1. Conformément à l'article 98, paragraphe 1, de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 'relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée', les États membres peuvent appliquer soit un, soit deux taux réduits. Conformément à l'article 98, paragraphe 2, premier alinéa, de cette directive, ces taux réduits s'appliquent uniquement aux livraisons de biens et aux prestations de services des catégories figurant à l'annexe III de la directive.

Les points 10 et 10bis de cette annexe III s'énoncent comme suit :

'10) la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale ;

10bis) la rénovation et la réparation de logements privés, à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni'.

Il y a lieu d'examiner si le régime en projet peut s'inscrire dans l'une de ces deux catégories, dès lors que les autres catégories visées dans cette annexe ne peuvent pas se rapporter à la proposition soumise pour avis. À cet égard, il convient de tenir compte de la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, selon laquelle les catégories visées à l'annexe III de la directive 2006/112 doivent faire l'objet d'une interprétation stricte dans la mesure où la disposition de droit de l'Union en cause a le caractère de mesure dérogatoire, mais les notions employées à cette annexe doivent être interprétées conformément au sens habituel des termes en cause⁷.

3.2.1. Dans un arrêt du 4 juin 2015, la Cour de justice a considéré, à propos du point 10 de l'annexe III de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006, ce qui suit :

'23 Il convient, en outre, de relever que ladite annexe III mentionne à son point 10, quelle qu'en soit la version linguistique, dans la catégorie des prestations pouvant faire l'objet de taux réduits de TVA, non pas toute livraison, construction, rénovation et transformation de logements, mais seulement de telles opérations si elles se rapportent à des logements ou à des services fournis dans le cadre de la

⁵ Voir le tableau A, rubrique XXXVII, de l'annexe de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970.

⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-0356/003, pp. 4-7.

⁷ *Note 2 de l'avis cité* : C.J.U.E., 17 janvier 2013, C-360/11, *Commission c. Espagne*, point 63.

politique sociale ou à des logements sociaux. Il ressort ainsi des termes mêmes de cette disposition qu'elle s'oppose à des mesures nationales qui reviendraient à appliquer le taux réduit de TVA à la livraison, à la construction, à la rénovation et à la transformation de tous logements, sans tenir compte de la restriction afférente au contexte social dans lequel doivent s'inscrire de telles opérations.

24 Il doit en effet être déduit de l'ensemble des dispositions de la directive TVA relatives au régime des taux que le taux réduit de TVA ne peut être décidé par les États membres que pour les seules opérations pour lesquelles le législateur de l'Union européenne en a autorisé l'emploi et, par conséquent, dans le strict respect des conditions qu'il a posées à cet effet. En l'occurrence les dispositions en cause de la directive TVA s'opposent donc à des mesures nationales qui étendraient le régime du taux réduit de TVA à des situations étrangères au contexte social dans lequel doivent s'inscrire les opérations, seules visées par ces dispositions, de livraison, de construction, de rénovation et de transformation de logements⁸.

La Cour ajoute encore les observations suivantes :

‘26 Il est vrai que la directive TVA ne définit ni ce que sont les services correspondant à des objectifs sociaux ni davantage ce que sont les services fournis dans le cadre de la politique sociale. Il en résulte que la définition de tels objectifs ou de ce cadre relève en principe des choix politiques des États membres et ne peut faire l'objet d'un contrôle de l'Union que dans la mesure où, par une dénaturation de ces notions, elle aboutirait à des mesures qui se situeraient, par leurs effets et leurs objectifs véritables, en dehors desdits objectifs ou dudit cadre (voir arrêts Commission/Royaume-Uni, 416/85, EU:C:1988:321, point 14, et Commission/Irlande, C-108/11, EU:C:2013:161, point 37).

27 La Cour a déjà jugé qu'il découle du texte de l'article 110 de la directive TVA que les États membres peuvent invoquer des raisons d'intérêt social pour autant que celles-ci sont ‘bien définies’ et que la notion d'intérêt social n'est pas dénaturée, c'est-à-dire utilisée à des fins autres que sociales (voir arrêt Commission/Irlande, C-108/11, EU:C:2013:161, point 38). Rien ne permet de considérer que la Cour doive s'écarter d'une telle appréciation s'agissant de l'application des dispositions combinées de l'article 98 de la directive TVA et du point 10 de l'annexe III de celle-ci⁹.

3.2.2. Initialement, le champ d'application du taux réduit de 6 pour cent, visé à la rubrique XXXVII du tableau A de l'annexe de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970, pour la démolition et la reconstruction conjointe était limité à ‘un bâtiment d'habitation qui est situé dans une des zones urbaines définies par l'autorité compétente des grandes villes énumérées dans les arrêtés royaux du 12 août 2000, du 26 septembre 2001 et du 28 avril 2005 en exécution de l'article 3 de la loi du 17 juillet 2000 déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'État dans le cadre de la politique urbaine’. Il ressort des travaux préparatoires de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, qui a donné lieu à ce taux réduit, que cette mesure devait être située dans la lutte contre l'inoccupation et la taudisation dans ces communes. Ainsi, l'exposé des motifs indique ce qui suit :

‘Dans certains quartiers défavorisés des grandes villes prolifèrent parfois de véritables chancres urbains, sources d'insécurité et véritable atteinte à la dignité

⁸ Note 3 de l'avis cité : C.J.U.E., 4 juin 2015, C-161/14, *Commission c. Royaume-Uni*, points 23 et 24.

⁹ Note 4 de l'avis cité : *Ibidem*.

des humains qui y habitent. Les pouvoirs locaux tentent de lutter contre l'inoccupation et l'insalubrité des logements situés dans de telles zones.

Il convient de permettre le renouveau de ces quartiers en favorisant, par une politique fiscale préférentielle, la reconstruction de bâtiments d'habitation destinés à être utilisés exclusivement ou à titre principal comme logement privé.

Parallèlement donc à l'application d'un taux réduit de 6 % pour les travaux immobiliers relatifs aux bâtiments de plus de 5 ans ou de 15 ans, conformément à l'article 1^{er} bis de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 et à la rubrique XXXI du tableau A de l'annexe à cet arrêté, la mesure consiste à appliquer ce même taux réduit lorsqu'il s'agit dans un premier temps de démolir des habitations notamment insalubres pour ensuite reconstruire des logements dignes de ce nom¹⁰.

L'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007 a supprimé, à partir du 1^{er} janvier 2007, les mots 'des zones urbaines définies par l'autorité compétente' au deuxième alinéa, 2°, de la rubrique précitée. Les raisons de l'extension du taux réduit à l'ensemble du territoire des grandes villes précitées ne sont pas mentionnées dans les travaux préparatoires de l'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007. Toutefois, la Cour constitutionnelle a admis que 'l'extension du taux préférentiel vise, comme la mesure originaire, à lutter contre l'inoccupation et la taudisation dans les villes caractérisées par une densité de population élevée, afin d'améliorer les conditions de vie et d'habitat dans ces villes. Il peut raisonnablement être admis que le problème de l'inoccupation et de la taudisation, même si les autres villes et communes y sont également confrontées, présente une autre dimension dans les 'grandes villes' et y requiert une réaction plus forte'¹¹. Sur cette base, la Cour constitutionnelle a jugé que cette extension était compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

3.2.3. Quand bien même on pourrait encore admettre que le taux réduit de 6 % pour la démolition et la reconstruction d'un bâtiment d'habitation situé dans les grandes villes précitées s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la taudisation dans les communes où ce problème se pose de manière particulièrement aiguë, et si, partant, il pourrait être question de 'livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale', il en va moins de même lorsqu'il s'agit d'étendre le taux réduit à l'ensemble du territoire. Selon les termes de la Cour de justice, le régime proposé reviendrait en effet 'à appliquer le taux réduit de TVA à la livraison, à la construction, à la rénovation et à la transformation de tous logements'¹². C'est d'autant plus vrai que le taux réduit prévu par la rubrique XXXVII du tableau A de l'annexe de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 s'applique à la démolition et à la reconstruction d'un bâtiment d'habitation 'qui, après l'exécution des travaux, est utilisé, soit exclusivement, soit à titre principal comme logement privé'. À cet égard, il n'est fait aucune distinction en fonction de la nature de l'habitation (logement social ou non) ou des personnes qui y vivent. Ainsi, aucune distinction n'est opérée selon le revenu des habitants, leur âge ou sur la base de tout autre critère visant à favoriser les personnes qui éprouvent des difficultés particulières pour satisfaire les besoins de leur logement¹³ ».

¹⁰ Note 5 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Chambre, 2006-07, n° 51-2773/001, p. 50. Voir également *Doc. parl.*, Chambre, 2006-07, n° 51-2273/21, pp. 24-25.

¹¹ Note 6 de l'avis cité : C.C., 20 novembre 2008, n° 159/2008, B.3.3.

¹² Note 7 de l'avis cité : C.J.U.E., 4 juin 2015, C-161/14, *Commission c. Royaume-Uni*, point 23.

¹³ Note 8 de l'avis cité : Voir à ce sujet l'arrêt précité de la Cour de justice du 4 juin 2015, point 31.

2.2. Par conséquent, le tarif réduit ne peut s'appliquer pour la démolition d'un bâtiment et la reconstruction conjointe d'un bâtiment d'habitation que s'il s'agit de *logements fournis dans le cadre de la politique sociale*.

Pour satisfaire à ce critère, les dispositions en projet prévoient des conditions spécifiques. On distingue trois cas :

– l'article 1^{er} *quater*, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 concerne une habitation propre et unique d'une superficie totale habitable qui n'excède pas 200 m² et qui est destinée au logement du maître d'ouvrage-personne physique qui y aura son domicile ;

– l'article 1^{er} *quater*, § 2, en projet, de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 concerne un bâtiment d'habitation destiné à une location de longue durée dans le cadre de la politique sociale, ce qui signifie que ce bâtiment d'habitation est donné en location par le maître d'ouvrage à une agence immobilière sociale ou donné en location dans le cadre d'un mandat de gestion accordé à une agence immobilière sociale par le maître d'ouvrage-personne physique ;

– l'article 1^{er} *quater*, § 3, en projet, de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 vise les cessions concernant un bâtiment d'habitation et le sol y attenant, ainsi que les constitutions, cessions ou rétrocessions de droits réels portant sur un bâtiment d'habitation et le sol y attenant par l'assujetti qui a procédé à la démolition et à la reconstruction, pour autant que le bâtiment d'habitation soit aura une superficie totale habitable qui n'excède pas 200 m² et sera utilisé après livraison comme habitation propre et unique par le « maître d'ouvrage-personne physique »¹⁴ qui y aura son domicile, soit sera donné en location par l'acquéreur à une agence immobilière sociale ou sera donné en location dans le cadre d'un mandat de gestion accordé à une agence immobilière sociale par l'acquéreur.

2.3. Toutes les conditions ainsi posées ne garantissent cependant pas qu'il s'agisse de logements sociaux ni de logements ou de services fournis dans le cadre de la politique sociale. Tel n'est en particulier pas le cas pour les dispositions qui font l'objet de l'article 1^{er} *quater*, §§ 1^{er} et 3, alinéa 2, 1°, premier tiret, en projet, de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970.

Dans l'exposé des motifs, la limitation de la superficie habitable totale à 200 m² est justifiée comme suit :

« La deuxième condition est liée à la superficie habitable maximale de l'habitation après l'exécution des travaux. Afin de limiter le bénéfice de la présente mesure aux logements de petite et moyenne taille, cette superficie ne peut excéder 200 m², quel que soit le type d'habitation concernée (maison quatre façades, maison de rang ou appartement). Par surface habitable, il y a lieu d'entendre la superficie de chaque partie plane de l'habitation, qui doit être mesurée à partir de et jusqu'aux côtés extérieurs des murs en élévation. Pour le surplus, il est renvoyé sur ce point à l'arrêté ministériel n° 20 du 22 décembre 1995 fixant les conditions et modalités particulières pour l'application du

¹⁴ Le délégué a reconnu qu'à l'article 1^{er} *quater*, § 3, alinéa 2, 1°, premier tiret, en projet, le mot « maître d'ouvrage-personne physique » doit être remplacé par le mot « acquéreur ». D'ailleurs, l'auteur du projet devra vérifier si dans l'ensemble de l'article en projet, il ne faudrait pas écrire « maître d'ouvrage-personne physique » au lieu de « maître d'ouvrage » et « acquéreur-personne physique » au lieu de « acquéreur ».

taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée de 12 p.c. dans le secteur du logement social privé, relatif au critère de superficie similaire qui avait été pris dans le cadre de cette mesure reprise alors à l'article 1^{er} *quater*, de l'arrêté royal n° 20, entre le 1^{er} janvier 1996 et le 31 décembre 1999. Une mesure d'exécution, reprenant de manière formelle ces conditions, sera prise en exécution de la présente loi ».

En raison du choix porté sur un critère général lié à la superficie, indépendant des différents types de logements (maison *versus* appartement)¹⁵ et de la composition des ménages (personne isolée *versus* famille nombreuse), le lien avec la politique de logements sociaux est tout sauf évident. Alors qu'une maison unifamiliale d'une superficie de 200 m² peut s'avérer petite pour de grandes familles, un appartement d'une superficie de 200 m² pour une personne isolée peut tout simplement être qualifié de vaste. Un tel traitement uniforme de situations de fait fondamentalement différentes compromet le caractère social de la condition. Le critère de la superficie est utile pour exclure les grands logements, mais pas, comme l'indique l'exposé des motifs, pour « favoriser l'accès *aux plus fragiles* à un habitat de qualité » (italiques ajoutés).

Du reste, il n'est pas tenu compte non plus des revenus des habitants ou de tout autre critère visant à favoriser les personnes qui éprouvent des difficultés particulières pour satisfaire leurs exigences en termes de logement.

Si les conditions posées ne sont pas davantage affinées, le régime envisagé ne pourra pas être réputé conforme au droit de l'union européenne.

3. L'exposé des motifs précise que le bâtiment à démolir et le bâtiment reconstruit ne doivent pas être situés exactement au même endroit, mais qu'il suffit que les deux se situent sur la même parcelle cadastrale. Il y a lieu de le préciser dans le texte même des dispositions concernées.

4. À la question de savoir s'il n'y a pas lieu de prévoir un régime spécifique pour la vente de l'habitation propre habitée par le maître d'ouvrage ou l'acquéreur pendant les travaux de démolition et de reconstruction, le délégué a répondu ce qui suit :

« Er wordt voorgesteld artikel 1^{quater}, § 1, derde lid, nieuw, van het koninklijke besluit nr. 20 aan te vullen met een bijkomende uitsluiting van dat specifieke geval uit het concept 'enige woning' voor de eigen woning die door de bouwheer-natuurlijke persoon wordt bewoond tijdens de afbraak- en heropbouwwerken indien die vervolgens binnen een redelijke termijn (naar analogie met artikel 145³⁸ WIB'92) wordt verkocht. Een gelijkaardige bepaling zal worden ingevoerd binnen artikel 1^{quater}, § 3, nieuw, van het koninklijke besluit nr. 20 ».

On peut se rallier à la proposition du délégué. Dans la disposition à ajouter à l'avant-projet, il y aura lieu d'indiquer ce qu'il faut considérer comme un délai raisonnable.

¹⁵ Comparez par exemple avec l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1995 'modifiant l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux', qui a ajouté temporairement dans l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 un article 1^{er} *quater* établissant une distinction entre maisons (maximum 190 m² de superficie totale) et appartements (maximum 100 m² de superficie totale).

5. L'article 1^{er} *quater*, § 4, en projet, de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 dispose que les conditions visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 1°, et paragraphe « 4 » (lire : 3), alinéa 2, 1°, doivent rester réunies pendant une période définie. La disposition en question ne tient pas compte du cas du décès du maître d'ouvrage ou de l'acquéreur. Si l'on souhaite épargner les héritiers dans ce contexte, parce qu'il ne s'agit pas d'une violation intentionnelle des conditions de l'avantage fiscal, il convient de prévoir un régime particulier.

6. À la question de savoir si le délai d'un mois visé à l'article 1^{er} *quater*, § 4, alinéa 2, 1°, et § 5, alinéa 2, 1°, de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 ne risque pas d'être trop court dans certaines situations (par exemple, des situations de crise), le délégué a répondu comme suit :

« De termijn van één maand is een standaardtermijn ontleend aan gelijkaardige regelingen in andere rubrieken van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 (bv. Tabel B, rubriek XI, § 6). Tot op heden werd niet vastgesteld dat die termijn aanleiding zou geven tot problemen, zelfs niet bij acute familiesituaties.

Er zal niettemin worden onderzocht of de termijn in het algemeen enigszins zou moeten worden verlengd om met dergelijke specifieke situaties rekening te houden, dan wel of de standaardtermijn desgevallend voor specifieke situaties best zou worden verlengd.

Bij deze afweging zal ook in rekening moeten worden gebracht dat de sanctie voor niet of laattijdige indiening louter bestaat in een geldboete overeenkomstig afdeling 1, punt III van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 44 tot vaststelling van het bedrag van de niet-proportionele fiscale geldboeten op het stuk van de belasting over de toegevoegde waarde (100 EUR per maand vertraging met een maximum van 500 EUR). In de specifieke omstandigheden zoals bedoeld in de vraagstelling en rekening houdend met het principe van de goede trouw van de betrokkene in dergelijke omstandigheden, kan er bovendien worden van uitgegaan dat de betrokkene op diens verzoek kwijtschelding zou kunnen verkrijgen van die geldboete ».

7. L'article 1^{er} *quater*, § 4, alinéa 2, 2°, et § 5, alinéa 2, 2°, en projet, de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 vise l'obligation de reverser l'avantage fiscal, mais ne mentionne pas dans quel délai cela doit se faire. Invité à fournir des explications à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De regularisatiebepaling werd ontleend aan tabel B, rubriek XI, § 6 van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20. Deze bepalingen bevat geen specifieke termijn voor de terugstorting van het te regulariseren bedrag. Deze benadering vindt enerzijds ongetwijfeld zijn oorsprong in het feit dat dergelijke regularisaties veelal plaatsgrijpen naar aanleiding van vaststellingen gedaan door de controlediensten, waarna de betrokkene wordt uitgenodigd om zich in regel te stellen en bij gebreke daaraan de invorderingsprocedure wordt opgestart binnen de termijn zoals vooropgesteld in de artikelen 81 en 81bis van het Btw-Wetboek. Daarnaast werd er ongetwijfeld van uitgegaan dat de termijn die wel uitdrukkelijk is voorzien voor de kennisgeving logischerwijze ook zou gelden voor de terugstorting. Op basis van de voorliggende tekst kan hierover evenwel manifest twijfel bestaan. Het is logisch dat een dergelijke termijn expliciet wordt geïntegreerd in de regeling en er zal daarom in het ontwerp in een redelijke terugstortingstermijn worden voorzien, rekening houdend met het antwoord op [de vorige vraag in verband met de termijn van één maand] ».

8. L'article 1^{er} *quater*, § 7, en projet, de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 limite l'application du taux réduit pour les opérations de démolition et de reconstruction pour lesquelles la demande du permis d'urbanisme a été introduite après le 30 juin 2022 à un quart du montant total des travaux prévus dans la demande. L'objectif est d'éviter toute facturation d'acompte exagérée.

À ce propos, le délégué a donné les éclaircissements suivants :

« De maatregel in de ontworpen § 7 stelt wel degelijk in belangrijke mate paal en perk aan de bekende optimalisatietechniek van de voorfacturering en het is dus niet zo dat die maatregel de doelstelling (helemaal) niet realiseert.

Anderzijds is het onmiskenbaar dat de maatregel de doelstelling niet volledig realiseert, zoals trouwens tot op heden geen enkele maatregel ooit in staat is geweest om fraude, ontwijking of rechtsmisbruik in welk belastingdomein dan ook helemaal uit te sluiten.

In dit concrete geval is evenwel al in het verleden herhaaldelijk gebleken in gelijkaardige situaties dat meer verregaande de anti-rechtsmisbruikmaatregelen dan degene die *in casu* wordt voorgesteld, op praktische bezwaren stuiten in die zin dat ze kunnen worden ontweken en onvoldoende adequaat te controleren zijn (bv. facturering toelaten in functie van de voortgang van de werken). Het theoretische verschil in toepassingsbereik wordt aldus in de praktijk volledig of nagenoeg volledig uitgevlakt.

Daarnaast moet ook rekening worden gehouden dat vooruitfactureren in de sector in omstandigheden waarin zich geen tariefwijziging voordoet ook een courante en aanvaarde praktijk is (die in dat geval geen btw-voordeel kan opleveren), waarvan derhalve niet in alle omstandigheden *ipso facto* kan worden aangenomen dat het in alle omstandigheden een rechtsmisbruik betreft.

Om die reden werd gekozen voor een evenwichtige benadering die de doelstelling redelijkerwijze nastreeft, praktisch adequaat controleerbaar is en een redelijke beperking instelt zonder de courante economische praktijk in alle omstandigheden systematisch uit te sluiten.

De maatregel voorziet *in casu* in een combinatie van een uiterste datum voor de omgevingsvergunning (cf. artikel 1^{quater} van het koninklijk besluit nr. 20 in de versie van toepassing met ingang van 1 januari 2020) met een maximumpercentage van vooruitfacturering dat werd bepaald door de operationele diensten op grond van een sectoraal onderzoek. Dat percentage werd door de operationele diensten in vergelijkbare gevallen al met succes als rechtsmisbruiknorm gehanteerd, zonder dat dat evenwel tot op heden in een tekst was geformaliseerd. Met het oog op de rechtszekerheid werd er in deze bepaling voor het eerst voor geopteerd om deze antirechtsmisbruikregel duidelijk en formeel te expliciteren ».

La disposition en projet part du principe qu'il y a abus de droit si la demande de permis d'urbanisme est introduite après le 30 juin 2022 et si la TVA devient exigible dans le courant du troisième ou du quatrième trimestre 2022 pour plus de 25% des travaux prévus dans la demande. Le contribuable ne semble pas avoir la possibilité de démontrer qu'il n'est question ni de facturation (d'acompte) exagérée ni d'abus de droit.

Compte tenu notamment de la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle, en cas de mesures fiscales de prévention et de lutte contre la fraude, le principe de proportionnalité requiert que le contribuable soit mis en mesure de produire une preuve

contraire¹⁶, il y a lieu de déconseiller le recours aux présomptions légales irréfragables en matière fiscale, dès lors que le contribuable n'a alors pas la possibilité de fournir une quelconque preuve contraire. Il convient dès lors de réexaminer le caractère automatique de la limitation de l'avantage fiscal.

9. L'article 1^{er} *quater*, § 8, en projet, de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 charge le ministre qui a les Finances dans ses attributions de déterminer de quelle manière la surface habitable doit être calculée.

L'attribution directe d'une compétence à un ministre par le législateur signifie que ce dernier empiète sur une prérogative qui, en principe, revient au Roi en sa qualité de chef du pouvoir exécutif fédéral. La compétence ainsi attribuée au ministre devra donc l'être au Roi.

Chapitre 3 – Accises

FORMALITÉS

À la question de savoir si la concertation au sein du Comité de Ministres de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL), obligatoire en vertu de la Convention instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise, a déjà eu lieu, le délégué a déclaré :

« De nodige stappen voor het overleg van het Comité van Ministers in het kader van de Bleu werden reeds ondernomen. Een kopie van de door de Ministers ondertekende stukken zal u zo spoedig mogelijk worden bezorgd ».

L'auteur de la demande d'avis veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable.

¹⁶ À cet égard, on se reportera à titre purement exemplatif à la jurisprudence de la Cour de Justice selon laquelle, en cas de mesures fiscales de prévention et de lutte contre la fraude, le principe de proportionnalité requiert que le contribuable soit mis en mesure de produire une preuve contraire (voir par ex. : CJUE, 19 septembre 2000, C-177/99 et C-181/99, *Ampafrance SA c. Directeur des services fiscaux de Maine-et-Loire* et *Sanofi Synthelabo c. Directeur des services fiscaux du Val-de-Marne*, ECLI:EU:C:2000:470, point 62 ; CJUE, 4 mars 2004, C-334/02, *Commission c. France*, ECLI:EU:C:2004:129, points 27 et 28 et CJUE, 12 septembre 2006, C-196/04, *Cadbury Schweppes plc et Cadbury Schweppes Overseas Ltd. c. Commissioners of Inland Revenue*, ECLI:EU:C:2006:544, point 70). À ce propos, C. SANÓ écrit ce qui suit dans sa thèse de doctorat : « The tax payer must be given the possibility of rebutting the legal presumption, thereby escaping the application of the anti-abuse rule. Any limitation to the content of means of (counter)proof available is looked at with dis favour, to the extent to which it renders excessively difficult or even impossible the production of such proof. » (C. SANÓ, *National Legal Presumptions and European Tax Law*, Wolter Kluwers, 2018, p. 215). Voir également : C. SANÓ, « National Tax Law Presumptions and EU Law », *EC Tax Review* 2014, (194), pp. 202-206 et K. LENAERTS, « The concept of 'abuse of law' in the case of the European Court of Justice on Direct Taxation », *MJ*, 2015/3, p. 351. K. LENAERTS écrit : « Last but not least, regarding the principle of proportionality, the national measure at issue must be sufficiently finely calibrated so that it aims only at prohibiting abusive practices. This means that general and irrefutable presumptions establishing that certain transactions constitute abusive practices fail to comply with the principle of proportionality ».

Article 17

L'article 17 de l'avant-projet vise à augmenter, à partir du 1^{er} janvier 2021, les taux d'accise sur les tabacs manufacturés autres que les cigares. L'exposé des motifs précise que cette mesure s'inscrit « dans le cadre d'une politique anti-tabac globale et volontariste ».

Dans son avis, l'Inspection des Finances s'est montrée critique quant au fait que les droits d'accise sur les cigares n'ont pas été augmentés eux aussi, ce qui s'inscrirait davantage dans le cadre d'une politique anti-tabac globale et volontariste et serait également davantage conforme au principe d'égalité. Invité à apporter des précisions à cet égard, le délégué a répondu ce qui suit :

« De accijnswetgeving laat toe de verschillende categorieën van tabaksfabricaten op een gedifferentieerde manier te belasten. De middelen die hiertoe bestaan zijn de specifieke accijns, de ad valorem accijns en de minimumaccijns. Afhankelijk van de beleidskeuzes en in functie van de beoogde doelstellingen worden de verschillende tabaksfabricaten in meer of mindere mate belast met een verschillende ad valorem of specifieke accijns.

Het regeerakkoord voorziet in een omvattend en krachtig antitabaksbeleid waarbij er gestreefd naar een rookvrije generatie door roken steeds minder aantrekkelijk en toegankelijk te maken. Sigaren worden hier buiten beschouwing gelaten omdat het antitabaksbeleid zich richt op het doelpubliek van sigaretten, roltabak en allerlei 'nieuwsoortige' tabaksproducten.

Sigaren kunnen geenszins gelijkgesteld worden met sigaretten of met roltabak; dit zijn geenszins substitueerbare goederen.

We achten dit geen schending van de grondwet ».

Ces précisions ne justifient pas vraiment pourquoi la « politique anti-tabac globale et volontariste » s'adresse uniquement au public cible des cigarettes, du tabac à rouler et de toutes sortes de 'nouveaux' produits du tabac, et non au public cible des cigares. Il est recommandé de justifier plus avant cette différence de traitement dans l'exposé des motifs.

Chapitre 4 – Cessation de la régularisation (fiscale et sociale)

La demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne les articles 19 à 21 de l'avant-projet. À cet égard, il est renvoyé à l'observation 2.2.2 de la partie relative à la recevabilité de la demande d'avis.

Chapitre 5 – Transmission au point de contact central du solde des comptes bancaires et de paiement, et des contrats financiers

FORMALITÉS

1. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 'relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet des projets de réglementation', les dispositions en projet doivent être soumises

à la Banque centrale européenne (ci-après : BCE). Le délégué a transmis un courrier du 4 novembre 2020 dans lequel il est demandé à la BCE de se prononcer sur les dispositions en projet.

2. Par ailleurs, le délégué a confirmé que l'avis de l'Autorité de protection des données a également été sollicité.

Article 25

Les établissements de banque, de change, de crédit et d'épargne devront désormais également communiquer au Point de contact central (PCC) le solde périodique des comptes bancaires ou de paiement, de même que le montant globalisé périodique des différents contrats financiers conclus avec un client. Il ressort de l'article 26 de l'avant-projet que cette information devra aussi encore être communiquée en ce qui concerne l'année 2020.

L'article 25 dispose que les nouvelles règles entrent en vigueur le 31 décembre 2020. Le délégué a commenté le choix de cette date en ces termes :

« La date du 31 décembre 2020 est la première date future correspondant au dernier jour de la périodicité (mois, trimestre, semestre, année) qui doit encore être déterminée par le Roi.

L'extension des informations du PCC pour les données à partir du 31 décembre 2020 est conforme aux objectifs budgétaires décidés par le gouvernement en ce qui concerne la fin de la procédure de régularisation qui est également reprise dans ce projet ».

À la question de savoir si cela signifie qu'il ne faut pas communiquer ces nouveaux éléments au PCC pour les comptes clôturés le 30 décembre 2020, le délégué a répondu ce qui suit :

« En effet, la date du 31 décembre 2020 sera la première date pour laquelle l'information du solde des comptes doit être communiquée (dans le délai prévu pour permettre l'organisation du transfert de l'information). Et ce choix, s'il ne permet pas d'éviter que des comptes soient clôturés avant le 31 décembre 2020 et qu'ainsi certaines situations d'avant le 31 décembre 2020 ne soient pas prises en compte, présente l'avantage de ne pas avoir d'effet rétroactif sur l'obligation d'information ».

Chapitre 6 – Confirmation d'arrêtés royaux

Article 27

1. La demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne l'article 27, 3° à 6°, de l'avant-projet. Il est renvoyé à cet égard à l'observation 2.2.3 de la partie relative à la recevabilité de la demande d'avis.

2. L'article 27, 1^o, de l'avant-projet vise à confirmer l'arrêté royal du 6 juin 2019 'modifiant l'annexe III de l'AR/CIR 92', qui a été publié au Moniteur belge du 19 juin 2019 et produisait ses effets au 1^{er} janvier 2019.

Cet arrêté a été pris sur la base de l'article 275, § 1^{er}, du CIR 92. L'article 275, § 3, du CIR 92, s'énonce comme suit :

« Le Roi saisira la Chambre des représentants immédiatement si elle est réunie, sinon dès l'ouverture de sa plus prochaine session, d'un projet de loi de confirmation des arrêtés pris en exécution du présent article. Lesdits arrêtés sont censés ne pas avoir produit leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les 12 mois de la date de leur publication au Moniteur belge ».

La période durant laquelle l'arrêté aurait pu être confirmé se terminait donc le 18 juin 2020. Puisqu'il n'a pas été confirmé dans les temps, il doit être réputé ne pas avoir produit ses effets.

En principe, la Cour constitutionnelle n'accepte pas de confirmation tardive : voir par exemple C.C. 17 juillet 2003, n^o 100/2003, B.11.10. Toutefois, cet arrêt n'exclut pas tout à fait que des circonstances exceptionnelles puissent justifier la prolongation du délai de confirmation ou une confirmation hors délai. Dans trois arrêts, la Cour constitutionnelle a en effet accepté la confirmation tardive d'un arrêté royal, en considérant qu'elle transpose des directives européennes en droit interne ¹⁷.

L'arrêté royal du 6 juin 2019 disposait que, pour les exercices 2020 et 2021, la réduction du précompte professionnel octroyée pour des rémunérations consécutives à la prestation de travail supplémentaire donnant droit à un sursalaire est applicable à la base de calcul pour le sursalaire relatif aux 180 premières heures de travail supplémentaire que le travailleur a accomplies par an. Il s'agit d'une dérogation à la règle selon laquelle cette réduction « n'est applicable qu'à la base de calcul du sursalaire relatif aux 130 premières heures de travail supplémentaire que le travailleur a prestées par an ». Il s'agit donc d'un régime plus favorable pour les exercices 2020 et 2021.

En outre, la non-confirmation serait source d'une grande insécurité juridique pour les employeurs qui, pour l'exercice 2020, ont calculé le précompte professionnel réduit sur le sursalaire sur les 180 premières heures (au lieu des 130 premières heures) de travail supplémentaire que le travailleur a accomplies. Indépendamment de la question de savoir si cela ne pourrait pas donner lieu à des sanctions, ces employeurs seraient en tout état de cause obligés de recalculer le précompte professionnel sur le sursalaire pour l'exercice 2020 et devraient le faire avec effet rétroactif, ce qui entraînerait naturellement de grandes difficultés pratiques.

Dans les circonstances données, il peut exceptionnellement être admis que l'arrêté royal soit confirmé avec effet rétroactif. Dans ce but, il faudra encore ajouter à l'avant-projet un article réglant l'entrée en vigueur de son article 27, 1^o. Cet article sera rédigé comme suit :

« L'article 27, 1^o, produit ses effets le 18 juin 2020 ».

¹⁷ C.C., 28 mars 2002, n^o 60/2002, B.2.5 ; C.C., 21 septembre 2005, n^o 143/2005, B.10.5 ; C.C., 7 juillet 2016, n^o 107/2016, B.10.3.

3. L'article 27, 2°, de l'avant-projet a pour objet de confirmer l'arrêté royal du 11 décembre 2019 'modifiant, en matière de précompte professionnel, l'AR/CIR 92', qui a été publié au Moniteur belge du 20 décembre 2019.

On veillera dès lors à ce que la confirmation ait lieu au plus tard le 19 décembre 2020.

TITRE 3 – SANTÉ PUBLIQUE

Chapitre 1^{er} – Modifications à la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994

Section 1^{re} – Adaptation de l'objectif budgétaire

À l'égard des dispositions examinées par la section de législation ¹⁸, cette section n'appelle pas d'observation.

Section 2 – Système de remboursement de référence

Cette section n'appelle pas d'observations.

Section 3 – Prescriptions bon marché

Cette section n'appelle pas d'observations.

Section 4 – Cotisations sur le chiffre d'affaires

Articles 31 et 32

Dans les dispositions qui, selon l'avant-projet, sont appelées à remplacer l'article 191, alinéa 1^{er}, 15°, alinéa 8, première phrase, et l'article 191, alinéa 1^{er}, 15°^{novies}, alinéa 5, première phrase, de la loi 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : « la loi coordonnée du 14 juillet 1994 »), pour se conformer à la terminologie applicable en la matière, l'expression « pli recommandé à la poste » sera remplacée par l'expression « envoi recommandé ».

Article 31

Dans la version néerlandaise de la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « de eerste zin » au lieu de « het eerste zin ».

¹⁸ Il est renvoyé sur ce point à l'observation n° 2.2.4 formulée sur la partie de l'avis consacrée à la recevabilité de la demande d'avis.

Section 5 – Contribution sur le marketing

Cette section n'appelle pas d'observations.

Chapitre 2 – Modification à la loi du 27 avril 2005 relative à la maîtrise du budget des soins de santé et portant diverses dispositions en matière de santé

Section unique – Vieux médicaments

Articles 36 et 37

L'article 36 de l'avant-projet tend à apporter diverses modifications à l'article 69 de la loi du 27 avril 2005 'relative à la maîtrise du budget des soins de santé et portant diverses dispositions en matière de santé'.

À cette fin, il suggère, d'une part, d'insérer vingt-deux alinéas nouveaux entre des dispositions qu'il présente comme formant actuellement les alinéas 69 et 70 de l'article 69 de la loi du 27 avril 2005 et, d'autre part, de remplacer des dispositions qu'il présente comme étant les « anciens alinéas 73, 74 et 79 » du même article, expression par laquelle il désigne les dispositions formant actuellement les alinéas 73, 74 et 79 de cet article.

Par ailleurs, l'article 37 de l'avant-projet suggère d'apporter à l'article 30, § 3, de la loi du 30 juillet 2013 'portant des dispositions diverses' des modifications qui, comme l'indique le commentaire de l'article 37, sont tout particulièrement destinées à faire « référence aux nouveaux alinéas de l'article 69 de la loi du 27 avril 2005 introduits par l'article 36 ».

Il convient de rappeler que les dernières modifications qui ont été apportées à l'article 69 de la loi du 27 avril 2005 l'ont été par la loi du 4 mai 2020 'portant exécution des mesures d'économies relatives aux spécialités pharmaceutiques dans le cadre du budget soins de santé 2020'.

Lors de l'adoption de la loi du 4 mai 2020, le législateur a recouru à la même technique législative que celle envisagée par l'avant-projet, consistant à insérer un très grand nombre d'alinéas nouveaux dans l'article 69 de la loi du 27 avril 2005.

Dans son avis n° 66.872/2 donné le 20 janvier 2020 sur l'avant-projet devenu la loi du 4 mai 2020, la section de législation du Conseil d'État avait vivement critiqué le recours à cette technique en ces termes :

« Pareille technique rend [l'article 69 de la loi du 27 avril 2005] totalement illisible, ce qui porte atteinte à la sécurité juridique.

En outre, 'cela rend [l']identification [des alinéas] difficile pour des références ou des modifications ultérieures'¹⁹ ».

¹⁹ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative »], recommandation n° 57.3.

Après avoir donné un exemple, tiré de l'avant-projet lui-même, illustrant cet écueil, la section de législation avait conclu comme suit :

« L'occasion du présent avant-projet doit donc impérieusement être saisie pour structurer l'article 69 de la loi du 27 avril 2005, tel que sa modification est envisagée par l'avant-projet, en paragraphes ²⁰, ces derniers contenant un nombre peu élevé d'alinéas. À cette occasion, les alinéas de cet article 69 qui n'ont plus vocation à être appliqués seront abrogés. Il conviendra également de veiller à adapter les références faites par d'autres législations ou réglementations à la restructuration de cette disposition » ²¹.

Le législateur n'a pas suivi cette recommandation.

L'exposé des motifs du projet devenu la loi du 4 mai 2020 expliquait à ce sujet que,

« [v]u l'ampleur et la complexité de l'article 69 et la date d'entrée en vigueur prévue des dispositions, il est proposé de prévoir ces adaptations lors de la prochaine modification de l'article » ²².

Loin de procéder aux adaptations évoquées dans l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 4 mai 2020, l'avant-projet s'expose à des critiques analogues à celles qu'a faites l'avis précité de la section de législation et ajoute encore à la difficulté en suggérant d'insérer à nouveau un très grand nombre d'alinéas supplémentaires dans l'article 69 de la loi du 27 avril 2005.

La situation est telle que, spécialement dans le très bref délai imparti au Conseil d'État pour donner son avis sur le présent avant-projet, il est raisonnablement impossible, d'une part, de s'assurer de la correction de la numérotation des alinéas, actuels ou en projet, de l'article 69 de la loi du 27 avril 2005, telle qu'elle est indiquée dans l'avant-projet, et, d'autre part, plus fondamentalement, d'examiner en parfaite connaissance de cause le contenu des modifications que les articles 36 et 37 de l'avant-projet suggèrent d'apporter à l'ordonnancement juridique.

En conclusion, avant toutes choses, il est absolument nécessaire de revoir en profondeur la structure de l'article 69 de la loi du 27 avril 2005.

²⁰ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Sur la différence entre les notions d'alinéa et de paragraphe, il est renvoyé aux *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, op. cit., recommandations n°s 57.1.1 et 57.1.2.

²¹ Avis n° 66.872/2 du 20 janvier 2020, Doc. parl., Chambre, 2019-2020, n° 1005/1, p. 58, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66872.pdf>.

²² Doc. parl., Chambre, 2019-2020, n° 1005/1, p. 8.

Chapitre 3 – Modification à la loi du 30 juillet 2013 portant des dispositions diverses

Section unique – Vieux médicaments

Article 37

Il est renvoyé à l'observation formulée ci-avant sur les articles 36 et 37.

Chapitre 4 – Modifications à la loi du 20 juillet 2006 relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé

Article 40

1. L'adaptation apportée par l'article 40, 2°, de l'avant-projet au chapitre 11 du titre 1^{er} de l'annexe VII de la loi du 20 juillet 2006 'relative à la création et au fonctionnement de l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé' concerne uniquement le texte français. Le délégué a confirmé que cette adaptation repose sur une erreur et que d'autres adaptations doivent être apportées aussi bien dans le texte néerlandais que dans le texte français dans l'ensemble du titre 1^{er}, afin qu'il soit chaque fois renvoyé correctement à l'irrecevabilité d'une demande et non au refus de validation ou à l'invalidation par l'Agence fédérale des médicaments et des produits de santé (ci-après : AFMPS).

Il a formulé une proposition de texte qui doit toutefois encore être corrigée comme suit ²³ :

« 1° Au titre 1^{er}, les mots 'Montant si invalidation ou retrait par le demandeur lors de la validation', dans le texte français, sont chaque fois remplacés par les mots 'Montant en cas d'irrecevabilité ou de retrait par le demandeur lors du contrôle de la recevabilité' ;

2° Au titre 1^{er}, chapitre 11, les mots 'Bedrag bij weigering van validatie van de aanvraag door FAGG', dans le texte néerlandais, sont remplacés par les mots 'Bedrag in geval van niet-ontvankelijkheid of intrekking door de aanvrager op het moment van het ontvankelijkheidsonderzoek' ;

3° Au titre 1^{er}, chapitre 11, les mots 'Montant si refus de validation de la demande par l'AFMPS', dans le texte français, sont remplacés par les mots 'Montant en cas d'irrecevabilité ou de retrait par le demandeur lors du contrôle de la recevabilité' ».

2. L'actuel article 40, 3° et 4°, de l'avant-projet prévoit une nouvelle section 1/1 du chapitre 11 du titre 1^{er} de l'annexe VII de la loi du 20 juillet 2006, comprenant de nouvelles rétributions relatives à la demande d'avis scientifique, technique ou réglementaire concernant des produits de santé ou des produits combinant des dispositifs médicaux et des médicaments. Dans le tableau inséré par le 4° (voir annexe I^{re} de l'avant-projet), il est, à cet égard, renvoyé à plusieurs reprises à l'article 4/2 (manifestement de la loi du 20 juillet 2006), ainsi qu'à diverses

²³ On omettra naturellement le 2° actuel de l'article 40 de l'avant-projet et on renumérottera les points 1° et 3° à 20°.

dispositions du règlement (UE) 2017/745²⁴ et du règlement (UE) 2017/746²⁵. Dès lors que le titre 1^{er} précité porte sur des rétributions pour l'application de la loi du 25 mars 1964 'sur les médicaments' et non pour l'application des dispositions précitées, mieux vaudrait convertir la section 1/1 en projet en un titre distinct de cette annexe VII, et le doter d'un intitulé adapté.

3. À défaut de pouvoir cerner les éléments de fait, le Conseil d'État ne peut apprécier si les rétributions contenues dans la section 1/1 en projet (article 40, 3° et 4°, de l'avant-projet) ont un caractère purement indemnitaire, c'est-à-dire s'il existe réellement un rapport raisonnable entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable²⁶.

Cette observation vaut également pour les rétributions modifiées et les nouvelles rétributions prévues par l'actuel article 40, 11° à 18° et 20°, de l'avant-projet, à propos duquel le délégué a déclaré ce qui suit :

« De bedragen zijn gebaseerd op de kostprijs van de dienst. Een Zero Based Budgeting (ZBB)-analyse heeft aangetoond dat de herinspecties qua werklust (en dus kost) onderverdeeld kunnen worden in drie types. De kostendeekkende tarieven per dag ter plaatse per inspecteur blijken 1.612 EUR (laag), 2.412 EUR (middelhoog) en 3.162 EUR (hoog) te zijn. De berekeningen gaan uit van een gemiddeld aantal te presteren uren, vermenigvuldigd met een uurtarief (per salarisgraad) en vermeerderd met overheadkosten om te komen tot full-costing. Deze manier van werken leidt tot bedragen dit voldoen aan de voorwaarden om te worden beschouwd als retributie nl. een vergoeding van een dienst die het FAGG presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd ».

4. Dans le texte néerlandais de l'actuel article 40, 5°, de l'avant-projet, on écrira « opgeheven » au lieu de « geschrapt ».

5. L'actuel article 40, 9° et 20°, de l'avant-projet adapte le titre 8 de l'annexe VII de l'annexe du 20 juillet 2006 et le complète en vue d'instaurer de nouvelles rétributions pour différentes sortes de réinspections effectuées par l'AFMPS. Interrogé quant à la question de savoir s'il s'agit réellement de rétributions et non de cotisations obligatoires qui doivent être considérées comme des impôts, le délégué a répondu ce qui suit :

« Aangezien de inspecties gebeuren met het oog op het verkrijgen of behouden van een vergunning of een certificaat, dan wel betrekking hebben op elementen die essentieel zijn mbt het behoud van een vergunning of certificaat, kan de herinspectie naar onze mening wel worden aanzien als een retributie – de herinspectie is immers het gevolg van het feit dat de retributieplichtige tijdens de eerste inspectie niet voldeed aan de voorwaarden of er tekortkomingen werden vastgesteld. Zonder deze vergunning of certificaten kan de geïnspecteerde zijn activiteiten niet voortzetten. Dit is de tegenprestatie die wordt verricht ten opzichte van de retributie ».

²⁴ Règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 'relatif aux dispositifs médicaux, modifiant la directive 2001/83/CE, le règlement (CE) n° 178/2002 et le règlement (CE) n° 1223/2009 et abrogeant les directives du Conseil 90/385/CEE et 93/42/CEE'.

²⁵ Règlement (UE) 2017/746 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 'relatif aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* et abrogeant la directive 98/79/CE et la décision 2010/227/UE de la Commission'.

²⁶ C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.5.

Comme il a déjà été mentionné à l'observation 3, une rétribution doit constituer une rémunération pécuniaire pour un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement, et elle doit avoir un caractère purement rémunératoire, de sorte qu'une proportion raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable²⁷. À défaut de pareille proportion, la rétribution perd son caractère rémunératoire pour revêtir un caractère fiscal.

Les coûts que l'autorité supporte en cas d'examen d'une demande d'autorisation peuvent être répercutés sur le demandeur à titre de rétribution lorsque celui-ci tire lui-même un avantage de cette autorisation et lorsque cet examen vise à vérifier si toutes les conditions d'autorisation sont remplies. Cela n'implique toutefois pas pour autant que le financement de la surveillance générale de l'autorité sur le respect des conditions d'autorisation peut être purement et simplement répercuté sur les titulaires d'autorisation par l'autorité au moyen de rétributions²⁸. Dans ce cas concret, cependant, il peut être constaté que les réinspections dont le coût est répercuté via une rétribution n'ont lieu qu'après, tout d'abord, qu'une infraction à la réglementation pertinente a été constatée et, ensuite, que le titulaire de l'autorisation a pris l'initiative d'introduire un plan d'action préventif et correctif (plutôt que de perdre l'autorisation), qui, en lui-même, a été jugé insuffisant. Dans une telle situation, où l'autorité ne se limite pas à constater des infractions et à rapporter ensuite l'autorisation, mais, en interaction avec le titulaire de l'autorisation, garantit la conformité avec la réglementation pertinente, on peut admettre qu'est effectivement accomplie une prestation de service au bénéfice du titulaire d'autorisation pour laquelle une rétribution peut être réclamée.

6. Dans la définition de « réinspection », modifiée par l'actuel article 40, 9°, de l'avant-projet, il convient de supprimer les crochets.

7. La définition des rétributions qui sont instaurées par l'actuel article 40, 20°, de l'avant-projet (voir l'annexe II de l'avant-projet) est formulée de manière particulièrement obscure (par exemple « Réinspection GCP Meddev » et « Réinspection PhVig HUM »). Dans un souci de sécurité juridique, on précisera ces descriptions, afin que les citoyens qui ne sont pas familiarisés avec de telles abréviations puissent, eux aussi, savoir à quelles situations elles se rapportent.

²⁷ C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.5.

²⁸ Voir, entre autres, l'avis C.E. 62.825/3 du 5 mars 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2018 'tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-18, n° 1555/1, pp. 54-55 ; l'avis C.E. 66.659/1/3 du 25 octobre 2019 sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région flamande et de la Communauté flamande du 13 décembre 2019 'bij de aanpassing van de begroting 2019', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2019-20, n° 151/1, pp. 48-49.

Chapitre 5 – Confirmation des arrêtés royaux des 25 décembre 2017, 27 février 2019 et 17 mai 2019 modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits

Artikel 41

1. L'article 41 de l'avant-projet vise à confirmer :

« 1° l'arrêté royal du 25 décembre 2017 'modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits', avec effet au 19 janvier 2019 ;

2° l'arrêté royal du 27 février 2019 'modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits', avec effet au 23 avril 2020 ;

3° l'arrêté royal du 27 février 2019 'modifiant l'arrêté royal du 17 mai 2019 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits', avec effet au 6 juin 2020 ».

2. Les arrêtés royaux précités trouvent notamment un fondement juridique dans l'article 20bis, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs' (ci-après : loi normes de produits) et dans l'article 82, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1976 'relative aux propositions budgétaires 1976-1977'.

Tant l'article 20bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi relative aux normes de produits que l'article 82, alinéa 5, de la loi du 24 décembre 1976 prévoient qu'un tel arrêté est abrogé lorsqu'il n'a pas été confirmé par le législateur dans l'année qui suit celle de sa publication au *Moniteur belge*.

Les arrêtés royaux précités ont été publiés au *Moniteur belge*, respectivement le 19 janvier 2018, le 23 avril 2019 et le 6 juin 2019 et produisent leurs effets, respectivement le 1^{er} janvier 2018, le 3 mai 2019 et le 16 juin 2019.

La période durant laquelle les arrêtés royaux auraient pu être confirmés courait donc respectivement jusqu'au 18 janvier 2019, 22 avril 2020 et 5 juin 2020.

La Cour constitutionnelle n'admet en principe pas de confirmation tardive. L'arrêt n° 100/2003 du 17 juillet 2003²⁹ n'exclut cependant pas totalement qu'il puisse exister des circonstances exceptionnelles puissent justifier une prolongation du délai de confirmation ou une confirmation tardive³⁰.

²⁹ C.C., 17 juillet 2003, n° 100/2003, B.11.10.

³⁰ Dans trois arrêts, la Cour constitutionnelle a accepté une confirmation tardive d'un arrêté royal, en considérant qu'elle transpose des directives européennes en droit interne : voir C.C., 28 mars 2002, n° 60/2002, B.2.5 ; C.C., 21 septembre 2005, n° 143/2005, B.10.5 ; C.C., 7 juillet 2016, n° 107/2016, B.10.3.

Les arrêtés royaux des 25 décembre 2017 et 27 février 2019 modifient les rétributions et les cotisations annuelles pour les produits biocides, les redevances visées s'entendant manifestement comme des contreparties à la gestion, à l'examen et au traitement *ad hoc* des notifications et des demandes de certificat, d'agrément, de permis ou d'enregistrement, effectués par l'administration sur la base d'une demande individuelle. Les modifications introduites par l'arrêté royal du 17 mai 2019 concernent la scission de la rétribution pour les substances actives en plusieurs tranches et la possibilité, nouvelle, de demander une rétribution pour les dossiers qui, dans le cadre d'une sortie de l'Union européenne, sont transférés à la Belgique.

Dans les circonstances données, il peut exceptionnellement être admis que les arrêtés royaux soient confirmés avec effet rétroactif. Dans ce but il faudra encore ajouter à l'avant-projet un article réglant l'entrée en vigueur de son article 41. Cet article sera rédigé comme suit:

« L'article 41, 1°, produit ses effets le 18 janvier 2019.

L'article 41, 2°, produit ses effets le 22 avril 2020.

L'article 41, 3°, produit ses effets le 5 juin 2020 ».

Chapitre 6 – Disposition finale

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

TITRE 4 – AFFAIRES SOCIALES

Chapitre 1 – Financement de la sécurité sociale

Section 1 – Financement alternatif - Dérogations à la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale

Cette section n'appelle pas d'observations.

Section 2 – Modifications de la loi du 18 avril 2017 portant réforme du financement de la sécurité sociale

Cette section n'appelle pas d'observations.

Section 3 – Financement des cellules pour l'emploi et des indemnités de reclassement

Il a été demandé au délégué pourquoi, à l'article 21, § 2, 10°, en projet, de la loi du 29 juin 1981 'établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés', on a opté pour l'expression « indemnités de reclassement », alors que l'intitulé de la section 3 fait mention « des cellules pour l'emploi et des indemnités de reclassement » et qu'à l'article 38, à abroger, de la loi-programme du 20 juillet 2006 (article 49 de l'avant-projet), seul les termes « cellules de mise à l'emploi » sont utilisés. Le délégué a répondu :

« De verwijzing naar de term 'tewerkstellingscellen' in het ontwerp van programmawet en ontwerp van memorie van toelichting zal verwijderd worden en waar nodig vervangen door de term 'inschakelingsvergoedingen' ».

Il est en effet recommandé de faire usage d'une terminologie uniforme.

Section 4 – Dispositions diverses

Cette section n'appelle pas d'observations.

Section 5 – Entrée en vigueur

Cette section n'appelle pas d'observations.

Chapitre 2 – Contrats d'administration

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

Chapitre 3 – Modification de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994

Articles 55 et 56

1. L'article 93^{ter} de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 est rédigé comme suit :

« Le montant journalier de l'indemnité d'invalidité minimum qui est octroyé au travailleur régulier ayant personne à charge ne peut en aucun cas être inférieur au montant du minimum garanti de pension de retraite de ménage pour un travailleur salarié avec une carrière complète, évalué en jours ouvrables, octroyé en vertu de l'article 152, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980.

Pour le travailleur régulier sans personne à charge, avec perte de revenu unique, ce montant correspond au montant du minimum garanti de pension de retraite pour un travailleur salarié avec une carrière complète, qui n'est pas visé à l'alinéa 1^{er}, évalué en jours ouvrables, octroyé en vertu de la même disposition ».

L'article 55 de l'avant-projet suggère d'abroger cette disposition.

La question se pose de savoir si, ce faisant, il ne méconnaît pas l'article 23 de la Constitution en tant que celui-ci implique, notamment en matière de sécurité sociale, une obligation de *standstill*, qui s'oppose à toute réduction significative du niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

À cet égard, force est de constater qu'en l'état, aucun élément du dossier ne comporte d'explication visant à établir soit que l'abrogation de l'article 93^{ter} de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 n'emporterait pas de réduction significative du niveau de protection existant actuellement, soit qu'elle serait suffisamment justifiée par des motifs précis liés à l'intérêt général.

L'avant-projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu pour tenir compte de cette observation.

2. À supposer que l'abrogation de l'article 93^{ter} de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 soit justifiée au regard de l'article 23 de la Constitution, la question se pose encore de savoir s'il est admissible de prévoir, comme l'envisage l'article 56 de l'avant-projet, que cette abrogation produise ses effets rétroactivement le 1^{er} octobre 2020.

Il est rappelé à ce sujet que la non-rétroactivité des actes législatifs est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général ³¹.

En l'espèce, ici également, en l'état, aucun élément du dossier ne permet d'apercevoir pour quel objectif d'intérêt général il serait indispensable de faire rétroagir au 1^{er} octobre 2020 la disposition abrogeant l'article 93^{ter} de la loi coordonnée du 14 juillet 1994.

L'avant-projet sera donc également réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

TITRE 5 – INDÉPENDANTS

Chapitre 1^{er} – Modifications de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

³¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir not. l'arrêt n° 145/2017 du 21 décembre 2017, B.16.2.

Chapitre 2 – Modification de la loi du 22 décembre 2016 instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants

Article 60

La délégation prévue à l'article 17, 8°, en projet, de la loi du 22 décembre 2016 'instaurant un droit passerelle en faveur des travailleurs indépendants', qui habilite le Roi à modifier, par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le montant de la prestation financière tel que visé à l'article 10, § 1^{er}, de la même loi, concerne un droit visé à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

En application de l'article 23, alinéa 2, de la Constitution, il revient à « la loi, [au] décret ou [à] la règle visée à l'article 134 [de] garantir, les droits économiques, sociaux et culturels et [d'en] détermine[r] les conditions de leur exercice ». Il ressort tant de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que des avis de la section de législation du Conseil d'État que l'article 23 de la Constitution doit être considéré comme une des dispositions de la Constitution qui réservent certaines matières à un législateur³²⁻³³.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que l'article 23 précité de la Constitution n'interdit pas les habilitations pour autant que celles-ci portent sur des « mesures »³⁴ ou sur « l'exécution »³⁵ ou « l'adoption »³⁶ de mesures « dont l'objet a été déterminé par le législateur compétent » et que l'article 23 de la Constitution « ne s'oppose nullement à ce que le législateur confie au Roi le pouvoir de préciser une matière déterminée, dont il désigne l'objet »³⁷. Bien qu'il apparaisse de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que l'article 23 de la Constitution « n'impose pas au législateur de régler tous les éléments essentiels du droit »³⁸, il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que ce dernier estime qu'il ressort néanmoins de ces arrêts que pour définir l'« objet » d'un droit fondamental social, économique ou culturel à garantir, le législateur ne peut pas se contenter de confier simplement au gouvernement le soin de déterminer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel de ces droits³⁹.

³² Voir, à titre d'exemple, l'avis du C.E. 41.413/1 du 19 octobre 2006, sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 décembre 2006 'instaurant les conditions d'octroi d'une allocation d'adoption en faveur des travailleurs indépendants'.

³³ La Cour constitutionnelle estime que, dans son article 23, la Constitution a investi le législateur (formel) d'un pouvoir et qu'elle a prévu l'intervention d'une assemblée élue démocratiquement. Voir par exemple C.C., 5 mai 2009, n° 73/2009, B.3.4.

³⁴ C.C., 5 mars 2015, n° 24/2015, B.39 et C.C., 30 avril 2015, n° 47/2015, B.7.

³⁵ C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008, B.39 ; C.C., 18 décembre 2008, n° 182/2008, B.6.3 ; C.C., 11 juillet 2013, n° 110/2013, B.4 ; C.C., 3 avril 2014, n° 62/2014, B.3.2. Voir également C.C., 5 mai 2009, n° 73/2009, B.6.4.

³⁶ C.C., 9 décembre 2010, n° 135/2010, B.15 ; C.C., 22 décembre 2010, n° 151/2010, B.4 ; C.C., 28 juin 2012, n° 84/2012, B.5.2 ; C.C., 17 mars 2016, n° 42/2016, B.8.1.

³⁷ C.C., 12 juillet 2012, n° 88/2012, B.13.3.

³⁸ C.C., 15 juin 2017, n° 71/2017, B.9.

³⁹ Voir par exemple avis C.E. 54.820/1 du 24 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 25 avril 2014 'houdende de persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap', *Doc. parl.*, Parl. fl. 2013-14,

Dans cette optique, il faut également rappeler, qu'en ce qui concerne le droit à la sécurité sociale ⁴⁰, le droit à l'aide médicale ⁴¹, et le droit à l'aide sociale ⁴², l'article 23 de la Constitution implique une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général.

À la lumière des considérations qui précèdent, la délégation étendue et illimitée conférée au Roi, prévue à l'article 60 de l'avant-projet est problématique. Invité à apporter des précisions supplémentaires et à fournir des informations relativement à la possibilité d'attacher des limites à la délégation en projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Initialement, le montant du droit passerelle faisait référence au montant de la pension minimum des travailleurs indépendants. Cependant le montant de la pension minimum va être augmenté durant cette législature or il n'est pas prévu de budget dans la notification budgétaire pour augmenter les allocations sociales couplées au montant de la pension minimum. Nous avons prévu une délégation au Roi dans le cas où de nouveaux budgets se dégagent pour pouvoir augmenter le montant de ces allocations sociales (ou si d'autres augmentations sont prévues dans le futur). Dans tous les cas, il s'agira d'une augmentation et non d'une diminution des montants.

Une limite pourrait d'indiquer que le montant peut être augmenté (et non modifié) par le Roi jusqu'au niveau du montant mensuel de la pension minimum d'un travailleur indépendant (taux isolé ou ménage s'il est titulaire avec charge de famille) ».

Il est recommandé de mieux délimiter la délégation, en précisant à tout le moins que le Roi peut uniquement majorer le montant de la prestation ⁴³. Mieux vaudrait fournir les précisions nécessaires sur ce point dans l'exposé des motifs de la loi actuellement en projet.

TITRE 6 – TRAVAIL

Chapitre unique – Extension du congé de naissance

Article 62

1. L'article 30, § 2, de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' s'énonce comme suit :

« Le travailleur a le droit de s'absenter de son travail à l'occasion de la naissance d'un enfant dont la filiation est établie à son égard, pendant dix jours, à choisir par lui dans les quatre mois à dater du jour de l'accouchement ».

n° 2429/1, 109-126, ou l'avis C.E. 58.321/1-2-3-4-VR du 28 octobre 2015 sur un avant-projet devenu la loi-programme (I) du 26 décembre 2015, *Doc. parl.*, Chambre 2015-16, n° 1479/1, 101-102.

⁴⁰ C.C., 13 octobre 2016, n° 130/2016, B.15.1.

⁴¹ (implicitement) C.C., 15 juin 2017, n° 71/2017, B.4.3.

⁴² Voir par exemple : C.C., 17 mars 2016, n° 42/2016 ; C.C., 23 janvier 2019, n° 6/2019, B.6.2 ; C.C., 12 mars 2020, n° 41/2020, B.6.2.

⁴³ Comparer avis C.E. 61.114/1 du 16 mars 2017 sur un avant-projet devenu la loi du 2 octobre 2017 'relative à l'harmonisation de la prise en compte des périodes d'études pour le calcul de la pension', *Doc. parl.*, Chambre 2016-17, n° 2378/1.

L'article 62, 1^{er}, de l'avant-projet insère dans l'article 30, § 2, de la loi du 3 juillet 1978 un alinéa 2 et un alinéa 3 nouveaux, rédigés comme suit :

« Le droit à dix jours de congé, tel que visé à l'alinéa 1^{er}, est étendu comme suit :

1^o à quinze jours à partir du 1^{er} janvier 2021 ;

2^o à vingt jours à partir du 1^{er} janvier 2023.

L'alinéa 2 est applicable aux accouchements ayant lieu à partir de l'entrée en vigueur de l'extension concernée ».

Concernant cette disposition, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

« À partir du 1^{er} janvier 2021, les dix jours de congé de naissance sont augmentés de cinq jours pour être portés au total à quinze jours. À partir du 1^{er} janvier 2023, ce nombre est à nouveau augmenté de cinq jours de sorte que le total est ainsi porté à vingt jours.

Ces jours complémentaires sont à chaque fois applicables aux accouchements ayant lieu à partir de la date d'entrée en vigueur concernée. Autrement dit, les travailleurs auront droit à quinze jours d'absence si l'accouchement a lieu à partir du 1^{er} janvier 2021 (et avant le 1^{er} janvier 2023) et à vingt jours de congé de naissance si l'accouchement a lieu à partir du 1^{er} janvier 2023 ».

Interrogé sur le point de savoir si le nouvel alinéa 3 de l'article 30, § 2, de la loi du 3 juillet 1978 indique effectivement cette intention avec suffisamment de clarté et si l'utilisation de la notion d'« entrée en vigueur » de l'extension concernée⁴⁴ ne pourrait pas prêter à discussion, le délégué a confirmé que « (d)ie bepaling (...) van toepassing [is] voor de bevallingen vanaf 1 januari 2021 resp. 1 januari 2023. We merken op dat eenzelfde werkwijze wordt toegepast in (...) artikel 30ter, § 1, vierde lid (adoptieverlof) en artikel 30sexies, § 1, vierde lid (pleegouderverlof) van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. Maar het is wellicht wel aangewezen om bijkomend nog een uitdrukkelijke datum van inwerkingtreding op 1 januari 2021 te voorzien voor dit specifieke hoofdstuk »⁴⁵.

Eu égard aux considérations qui précèdent, il s'avère que la disposition en projet s'applique aux accouchements qui ont lieu à partir du 1^{er} janvier 2021, respectivement du 1^{er} janvier 2023. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est recommandé de compléter

⁴⁴ Dans le cas où la disposition entre en vigueur avant le 1^{er} janvier 2021 et où l'accouchement a lieu postérieurement à l'entrée en vigueur, mais également avant le 1^{er} janvier 2021, la disposition ne pourrait-elle pas être lue en ce sens que le travailleur peut faire valoir un droit à quinze jours de congé de naissance s'il prend celui-ci après le 1^{er} janvier 2021. Sur ce point, le délégué expose : « Neen, dit is een verkeerde lezing. Er staat uitdrukkelijk dat de optrekking slechts geldt voor bevallingen vanaf 1 januari 2021 resp. 1 januari 2023. Dit betekent dat zelfs wanneer de publicatie (en inwerkingtreding) van de wet zou gebeuren (plaatsvinden) voor 1 januari 2021, de betrokken uitbreiding sowieso enkel kan spelen voor bevallingen vanaf 1 januari 2021 ».

⁴⁵ L'article 30ter, alinéa 4, de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' dispose :

« L'alinéa 2 ne s'applique qu'aux demandes introduites conformément au paragraphe 3 à partir de l'entrée en vigueur de l'allongement concerné et pour autant que le congé d'adoption prenne cours au plus tôt à partir de la même date d'entrée en vigueur ».

L'article 30sexies, § 1^{er}, alinéa 4, de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' dispose :

« L'alinéa 2 ne s'applique qu'aux demandes introduites conformément au paragraphe 4 à partir de l'entrée en vigueur de l'allongement concerné et pour autant que le congé parental d'accueil prenne cours au plus tôt à partir de la même date d'entrée en vigueur ».

Pour ces dispositions, une date d'entrée en vigueur a été fixée.

l'alinéa 2, en projet, de l'article 30, § 2, de la loi du 3 juillet 1978 en ce sens, et suggéré, par analogie avec l'article 18*bis*, § 5, alinéa 4, en projet, de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 'organisant le statut social des travailleurs indépendants' (article 57 de l'avant-projet), de remplacer le mot « accouchements » par le mot « naissances ». En conséquence de cet ajout, l'alinéa 3, en projet, de l'article 30, § 2, de la loi du 3 juillet 1978 sera alors omis.

2. L'article 62, 6°, de l'avant-projet complète l'article 30, § 2, de la loi du 3 juillet 1978 'relative aux contrats de travail' par un nouvel alinéa.

Il convient tout d'abord d'observer que, dans le texte néerlandais du nouvel alinéa, le mot « uitkeringen » doit être remplacé par le mot « uitkering ».

En outre, dès lors que le nouvel alinéa est semblable à l'alinéa existant, le Conseil d'État suggère à l'auteur de l'avant-projet d'examiner s'il ne vaudrait pas mieux formuler ce dernier alinéa comme suit :

« Pendant les sept jours suivants et les jours complémentaires visés à l'alinéa 2, 1° et 2°, le travailleur bénéficie également d'une allocation dont le montant est déterminé par le Roi et qui lui est payée dans le cadre de l'assurance soins de santé et indemnités ».

TITRE 7 – PENSIONS

Chapitre 1 – Augmentation du plafond salarial dans le régime de pension des travailleurs salariés

La demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne ce chapitre de l'avant-projet. À cet égard, on se reportera à l'observation 2.2.5 de la partie relative à la recevabilité de la demande d'avis.

Chapitre 2 – Modification de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées

Ce chapitre n'appelle pas d'observations.

Chapitre 3 – Modifications de l'arrêté royal du 30 janvier 1997 relatif au régime de pension des travailleurs indépendants en application des articles 15 et 27 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux de pensions et de l'article 3, § 1^{er}, 4°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne

La demande d'avis n'est pas recevable en ce qui concerne ce chapitre de l'avant-projet. À cet égard, on se reportera à l'observation 2.2.6 de la partie relative à la recevabilité de la demande d'avis.

TITRE 8 – STRATÉGIE ET APPUI

Chapitre unique – Fonds budgétaire d'investissements de l'autorité fédérale : Le fonds climat, transition et relance

Article 76

La disposition à l'examen crée un fonds budgétaire.

Un fonds budgétaire est un mécanisme qui permet, pour des hypothèses déterminées, de s'écarter du principe de l'universalité du budget, consacré par l'article 174, alinéa 2, de la Constitution et rappelé par l'article 60 de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'.

Pour éviter de méconnaître ce principe, il importe que l'objet des dépenses en vue desquelles un fonds budgétaire est créé, ainsi que celui des recettes qui y sont affectées, soient définis avec un minimum de précision.

En l'espèce, tel n'est pas le cas de la disposition à l'examen lorsqu'elle se limite à prévoir, sans autre précision, que le fonds dont elle envisage la création est destiné à des « [i]nvestissements dans le cadre du plan fédéral d'investissements » et que, parmi les recettes qui y sont affectées, figurent des « [r]ecettes provenant de l'Union européenne ».

La disposition à l'examen sera précisée en conséquence.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET