



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.131/3
van 5 oktober 2021

avis 70.131/3
du 5 octobre 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de bijlagen van het koninklijk besluit van 22 juni 2020 tot uitvoering van de artikelen 93*ter* tot 93*quinquies* van het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, de artikelen 412*bis*, 433 tot 435 van het wetboek an de inkomstenbelastingen 1992, de artikelen 35 tot 37, 43 tot 45 en 47 van het wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen en de artikelen 157 tot 159 en 161 van de programmawet (I) van 29 maart 2012, inzake het e-notariaat'

un projet d'arrêté royal 'adaptant les annexes de l'arrêté royal du 22 juin 2020 portant exécution des articles 93*ter* à 93*quinquies* du code de la taxe sur la valeur ajoutée, des articles 412*bis*, 433 à 435 du code des impôts sur les revenus 1992, des articles 35 à 37, 43 à 45 et 47 du code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales et des articles 157 à 159 et 161 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012, en matière d'e-notariat'

Op 3 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de bijlagen van het koninklijk besluit van 22 juni 2020 tot uitvoering van de artikelen 93*ter* tot 93*quinq*ues van het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, de artikelen 412*bis*, 433 tot 435 van het wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, de artikelen 35 tot 37, 43 tot 45 en 47 van het wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen en de artikelen 157 tot 159 en 161 van de programmawet (I) van 29 maart 2012, inzake het e-notariaat’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 september 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 oktober 2021.

*

Le 3 septembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘adaptant les annexes de l'arrêté royal du 22 juin 2020 portant exécution des articles 93*ter* à 93*quinq*ues du code de la taxe sur la valeur ajoutée, des articles 412*bis*, 433 à 435 du code des impôts sur les revenus 1992, des articles 35 à 37, 43 à 45 et 47 du code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales et des articles 157 à 159 et 161 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012, en matière d'e-notariat’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 28 septembre 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 octobre 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de bijlagen bij het koninklijk besluit van 22 juni 2020 ‘tot uitvoering van de artikelen 93^{ter} tot 93^{quinquies} van het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, de artikelen 412^{bis}, 433 tot 435 van het wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, de artikelen 35 tot 37, 43 tot 45 en 47 van het wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen en de artikelen 157 tot 159 en 161 van de programmawet (I) van 29 maart 2012, inzake het e-notariaat’ te wijzigen. Die bijlagen bevatten de formulieren met de vermeldingen die moeten voorkomen in de berichten die door een notaris of een aankoopcomité aan de fiscale administratie moeten worden verzonden.

3.1. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, vindt het ontwerp rechtsgrond in de wetbepalingen waarvan melding wordt gemaakt in de eerste vier leden van de aanhef.¹

3.2.1. In de bijlagen bij het ontwerp wordt, wat betreft de identificatiegegevens van de betrokken natuurlijke personen, in voetnoot 6 ervan telkens bepaald dat onder “persoonsnummer” van de betrokkene wordt verstaan “het identificatienummer van het Rijksregister of, bij gebrek daaraan, het identificatienummer bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, of, bij gebrek aan zulke nummers, hun geboortedatum *en adres*”. (eigen cursivering)

3.2.2. Artikel 93^{ter}, § 1, tweede en vierde lid, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: Btw-wetboek), de artikelen 412^{bis}, § 2, tweede en vierde lid, en 433, § 1, tweede en vierde lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) en artikel 35, § 1, tweede en vierde lid, van het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale invorderingen (hierna: Invorderingswetboek) bepalen dat het bericht aan de fiscale administratie de identiteit van de eigenaar of de houder van een zakelijk recht vermeldt, waarbij voor natuurlijke personen wordt gepreciseerd dat de identiteit de volgende persoonsgegevens bevat: “de naam, voornamen en het identificatienummer van het Rijksregister, of bij gebreke daaraan het identificatienummer bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, of bij gebreke aan zulke nummers, hun geboortedatum”.

¹ Met dien verstande dat deze vier leden chronologisch dienen te worden gerangschikt, te beginnen met de oudste rechtsgrond biedende wet (zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 26, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be)).

Artikel 43, § 5, eerste en tweede lid, van het Invorderingswetboek en de artikelen 157, § 5, eerste en tweede lid, en 157/1, § 5, eerste en tweede lid, van de programmawet (I) van 29 maart 2012 bepalen dat het bericht de identiteit van de erflater, zijn erfgenamen of legatarissen, alsook de eventuele begunstigde van een contractuele erfstelling vermeldt, waarbij voor natuurlijke personen wordt gepreciseerd dat de identiteit de volgende persoonsgegevens bevat: “de naam, de voornaam en, in voorkomend geval, het identificatienummer van het Rijksregister of, bij gebrek daaraan, het identificatienummer bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid van de betrokkenen, of, bij gebrek aan zulke nummers, hun geboortedatum”.

3.2.3. De verplichting om in de ontworpen formulieren in voorkomend geval de adresgegevens van de betrokken natuurlijke personen te vermelden, houdt de toevoeging in van een nieuwe categorie van persoonsgegevens ten opzichte van de in de voornoemde wetsbepalingen reeds vermelde categorieën van persoonsgegevens.

Voor het toevoegen van een dergelijke categorie van persoonsgegevens kan de Koning geen rechtsgrond vinden in de wetsbepalingen die het ontwerp tot rechtsgrond strekken. Evenmin kan hij daartoe een beroep doen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die hij ontleent aan artikel 108 van de Grondwet. Het bepalen van de categorieën van persoonsgegevens dient immers te worden gerekend tot de essentiële elementen van een regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens die krachtens artikel 22 van de Grondwet voorafgaandelijk in de wet zelf moeten worden geregeld.²

Bijgevolg dienen eerst de voornoemde wetsbepalingen in die zin te worden gewijzigd vooraleer de adresgegevens van de betrokken natuurlijke personen als een bijkomende categorie van persoonsgegevens kunnen worden opgenomen in de formulieren vastgesteld in de ontworpen bijlagen 1, 2, 3 en 4 van het koninklijk besluit van 22 juni 2020.

3.2.4. Van die gelegenheid zou dan tevens gebruik kunnen worden gemaakt om de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot het versturen van een bericht, die thans ter uitvoering van artikel 435, § 4, van het WIB 92, artikel 93*quinquies*, § 4, van het Btw-wetboek en artikel 37, § 4, van het Invorderingswetboek telkens door de Koning wordt geregeld, gelet op artikel 22 van de Grondwet, wat de essentiële elementen ervan betreft, in die wetsbepalingen zelf te regelen.³

*

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17. Zie ook adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

³ Deze bepalingen werden immers niet gewijzigd bij de wet van 23 april 2020 ‘houdende wijzigingen van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, het Wetboek van de minnelijke en gedwongen invordering van fiscale en niet-fiscale schuldvorderingen en de programmawet (I) van 29 maart 2012, inzake de verwerking van persoonsgegevens via het e-notariaat’.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier les annexes de l'arrêté royal du 22 juin 2020 'portant exécution des articles 93^{ter} à 93^{quinquies} du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, des articles 412^{bis}, 433 à 435 du Code des impôts sur les revenus 1992, des articles 35 à 37, 43 à 45 et 47 du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales et des articles 157 à 159 et 161 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012, en matière d'e-notariat'. Ces annexes comportent les formulaires portant les mentions devant figurer dans les avis qui doivent être adressés par un notaire ou un comité d'acquisition à l'administration fiscale.

3.1. Sous réserve des observations formulées ci-après, le projet trouve un fondement juridique dans les dispositions législatives dont font mention les quatre premiers alinéas du préambule ¹.

3.2.1. En ce qui concerne les données d'identification des personnes physiques concernées, la note de bas de page 6 des annexes du projet prévoit chaque fois que par « numéro de personne » de la personne concernée, on entend « le numéro d'identification du Registre national ou, à défaut, le numéro d'identification à la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale des intéressés, ou, à défaut de tels numéros, leur date de naissance *et leur adresse* » (italiques ajoutés).

3.2.2. L'article 93^{ter}, § 1^{er}, alinéas 2 et 4, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après : Code de la TVA), les article 412^{bis}, § 2, alinéas 2 et 4, et 433, § 1^{er}, alinéas 2 et 4, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92) et l'article 35, § 1^{er}, alinéas 2 et 4, du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales (ci-après : Code du recouvrement) disposent que l'avis adressé à l'administration fiscale mentionne l'identité du propriétaire ou du titulaire d'un droit réel, tout en précisant que, pour les personnes physiques, l'identité comprend les données à caractère personnel suivantes : « les nom, prénoms et le numéro d'identification du Registre National, ou à défaut, le numéro d'identification de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, ou en l'absence de tels numéros, leur date de naissance ».

L'article 43, § 5, alinéas 1^{er} et 2, du Code du recouvrement et les articles 157, § 5, alinéas 1^{er} et 2, et 157/1, § 5, alinéas 1^{er} et 2, de la loi-programme (I) du 29 mars 2012 prévoient

¹ Étant entendu que ces quatre alinéas doivent être classés par ordre chronologique, en commençant par la loi la plus ancienne qui procure un fondement juridique (voir *Principes de la technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 26, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be)).

que l'avis mentionne l'identité du de cujus, de ses héritiers ou légataires, ainsi que du bénéficiaire éventuel d'une institution contractuelle, tout en précisant que, pour les personnes physiques, l'identité comprend les données à caractère personnel suivantes : « le nom, le prénom, et, le cas échéant, le numéro d'identification du Registre national ou, à défaut, le numéro d'identification à la Banque-carrefour de la Sécurité Sociale des intéressés, ou, à défaut de tels numéros, leur date de naissance ».

3.2.3. L'obligation de mentionner dans les formulaires en projet, le cas échéant, les données relatives à l'adresse des personnes physiques concernées ajoute une nouvelle catégorie de données à caractère personnel aux catégories de données à caractère personnel qui sont déjà mentionnées dans les dispositions légales précitées.

Les dispositions légales sur lesquelles le projet s'appuie ne procurent pas de fondement juridique permettant au Roi d'ajouter une telle catégorie de données à caractère personnel. Il ne peut pas non plus invoquer à cet effet le pouvoir général d'exécution qu'il tient de l'article 108 de la Constitution. La détermination des catégories de données à caractère personnel doit en effet être rangée parmi les éléments essentiels d'un dispositif en matière de traitement des données à caractère personnel qui, en vertu de l'article 22 de la Constitution, doit être réglé au préalable dans la loi même ².

Par conséquent, les dispositions légales précitées doivent d'abord être modifiées en ce sens avant que les données relatives à l'adresse des personnes physiques concernées puissent être incluses en tant que catégorie supplémentaire de données à caractère personnel dans les formulaires fixés dans les annexes 1, 2, 3 et 4, en projet, de l'arrêté royal du 22 juin 2020.

3.2.4. Par ailleurs, eu égard à l'article 22 de la Constitution, cette occasion pourrait également être mise à profit pour réglementer, en ce qui concerne ses éléments essentiels, le traitement des données à caractère personnel relatives à l'envoi d'un avis, qui est actuellement chaque fois réglé par le Roi en exécution des articles 435, § 4, du CIR 92, 93quinquies, § 4, du Code de la TVA et 37, § 4, du Code du recouvrement, dans ces dispositions légales elles-mêmes ³.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17. Voir également l'avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119.

³ Ces dispositions n'ont en effet pas été modifiées par la loi du 23 avril 2020 'portant des modifications du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, du Code des impôts sur les revenus 1992, du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales, et de la loi-programme (I) du 29 mars 2012, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel transmises via l'e-notariat'.