



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.559/4
du 22 juin 2022

sur

un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'ordonnance du 26 juillet 2013 transposant la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, en vue de la transposition partielle de la directive 2021/514/UE du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.559/4
van 22 juni 2022

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'tot wijziging van de ordonnantie van 26 juli 2013 houdende omzetting van richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen en tot intrekking van richtlijn 77/799/EEG, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2021/514/EU van de Raad van 22 maart 2021 tot wijziging van richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen'

Le 20 mai 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 26 juillet 2013 transposant la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, en vue de la transposition partielle de la directive 2021/514/UE du Conseil du 22 mars 2021 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 juin 2022. 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 Marc OSWALD, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 juin 2022.

*

Op 20 mei 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 26 juli 2013 houdende omzetting van richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van belastingen en tot intrekking van richtlijn 77/799/EEG, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de richtlijn 2021/514/EU van de Raad van 22 maart 2021 tot wijziging van richtlijn 2011/16/EU betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 22 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 juni 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Les principes de technique législative établis par la section de législation invitent les auteurs de projets, lors d'une transposition de directive, à établir des tableaux de transposition :

« 191. Établissez deux tableaux de transposition.

191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez.

Mentionnez également dans ce tableau :

a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition ;

b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.

191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive »¹.

En l'espèce, seul un tableau de correspondance entre les articles de la directive et les articles de l'acte de transposition a été transmis à la section de législation. Il conviendrait également d'établir un tableau conforme à la recommandation 191.2 rappelée ci-avant.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Selon la notification de la décision du Gouvernement transmise à la section de législation, le Ministre des Finances et du Budget est chargé de soumettre l'avant-projet à l'avis de Brupartners et de l'Autorité de protection des données.

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative ».

Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications autres que de forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, ces modifications devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 9

La disposition en projet utilise la notion de « NIF », qui, selon l'article 1^{er}, 6), de la directive transposée constitue « le numéro d'identification fiscale (NIF) de résidents qui a été délivré par l'État membre de résidence ». L'annexe de cette directive précise ce qui suit :

« L'acronyme 'NIF' désigne un numéro d'identification fiscale, émis par un État membre, ou son équivalent fonctionnel en l'absence de numéro d'identification fiscale ».

Il y a lieu de compléter l'avant-projet à cet égard.

Article 16

L'article 27/4, § 1^{er}, alinéas 4 et 5, en projet transpose l'article 25, paragraphe 6, alinéas 4 et 5, de la directive 2011/16/UE 'relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE', tel que remplacé par l'article 1^{er}, 18), de la directive 2021/514/UE.

Ces deux alinéas ont pour objet de confier des missions à la Commission.

Interrogé dès lors sur l'intérêt de transposer ces dispositions en droit interne, le délégué du Ministre a répondu comme suit :

« De redenering dat het nieuwe artikel 27/4, § 1, leden 4 en 5, betrekking hebben op een bevoegdheid die in principe toekomt aan de Europese Commissie gaat inderdaad op.

Echter, omwille van redenen van duidelijkheid werd geopteerd om deze leden toch te vermelden, specifiek voor wat betreft het vermelden dat het de 'bevoegde autoriteit' is (en niet de 'binnenlandse bevoegde autoriteit') die zal optreden als 'tussenpersoon' met de Europese Commissie wanneer een gegevensinbreuk heeft plaatsgevonden ».

Mieux vaudrait toutefois revoir l'article 27/4, § 1^{er}, alinéas 4 et 5, en projet de manière à ce que ces dispositions ne règlent pas les obligations qui incombent à la Commission.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

In de beginselen van de wetgevingstechniek, opgesteld door de afdeling Wetgeving, worden de stellers van ontwerpen verzocht om bij de omzetting van richtlijnen omzettingstabellen op te maken:

“191. Maak twee omzettingstabellen op.

191.1. Om te controleren of een richtlijn correct en volledig wordt omgezet, maak een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn en van de er mee overeenstemmende (onderdelen van de) artikelen van de door u opgestelde tekst die in de omzetting voorziet. Vermeld eveneens in deze tabel:

a) de artikelen van de richtlijn die eventueel reeds zijn omgezet, alsmede de overeenstemmende teksten van intern recht en de [onderverdelingen] van de) artikelen waarbij de richtlijn is omgezet;

b) de artikelen van de richtlijn die door een andere instantie nog moeten worden omgezet.

191.2. Om ieder artikel van de tekst die in de omzetting voorziet te kunnen lezen in het licht van de vereisten van de richtlijn, maak eveneens een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn.”¹

In casu is alleen een tabel met de overeenstemming tussen de artikelen van de richtlijn en de artikelen van de omzettingstekst bezorgd aan de afdeling Wetgeving. Er dient eveneens een tabel te worden opgesteld overeenkomstig de hierboven in herinnering gebrachte aanbeveling 191.2.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Luidens de kennisgeving van de beslissing van de regering aan de afdeling Wetgeving, wordt de minister van Financiën en Begroting ermee belast het voorontwerp om advies voor te leggen aan Brupartners en aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”.

Indien het vervullen van die vormvereisten aanleiding zou geven tot wijzigingen die niet louter vormelijk zijn en die niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, moeten die wijzigingen opnieuw om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 9

In de ontworpen bepaling wordt het begrip “fiscaal identificatienummer” gebruikt, dat luidens artikel 1, 6), van de omgezette richtlijn “het door de lidstaat van verblijf afgegeven fiscaal identificatienummer (tax identification number, TIN) van ingezetenen” vormt. In de bijlage bij die richtlijn staat het volgende:

“‘TIN’: het door een lidstaat afgegeven fiscaal identificatienummer, of een functioneel equivalent bij gebreke van een fiscaal identificatienummer.”

Het voorontwerp dient in dat opzicht te worden aangevuld.

Artikel 16

Het ontworpen artikel 27/4, § 1, vierde en vijfde lid, strekt tot omzetting van artikel 25, lid 6, vierde en vijfde alinea, van richtlijn 2011/16/UE ‘betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van richtlijn 77/799/EEG’, zoals dat vervangen is bij artikel 1, 18), van richtlijn 2021/514/UE.

Bij die twee leden worden opdrachten toevertrouwd aan de Commissie.

Op de vraag wat bijgevolg het belang is van de omzetting van die bepalingen in intern recht, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“De redenering dat het nieuwe artikel 27/4, § 1, leden 4 en 5, betrekking hebben op een bevoegdheid die in principe toekomt aan de Europese Commissie gaat inderdaad op.

Echter, omwille van redenen van duidelijkheid werd geopteerd om deze leden toch te vermelden, specifiek voor wat betreft het vermelden dat het de ‘bevoegde autoriteit’ is (en niet de ‘binnenlandse bevoegde autoriteit’) die zal optreden als ‘tussenpersoon’ met de Europese Commissie wanneer een gegevensinbreuk heeft plaatsgevonden.”

Het verdient echter aanbeveling het ontworpen artikel 27/4, § 1, vierde en vijfde lid, te herzien zodat die bepalingen geen verplichtingen regelen die op de Commissie rusten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET