

## ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 33.267/2  
33.268/2DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ETAT

-----

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 5 avril 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur :

1° un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région Flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à l'introduction d'une réduction de la taxe de mise en circulation (TMC) sur base de la norme d'émission de moteur (comme visé dans la Directive 98/69/EG du 13 octobre 1998) ou de la nature du combustible de propulsion, compte tenu de la neutralité fiscale et en vue de prévenir la concurrence entre les Régions au niveau de l'immatriculation des véhicules" (33.267/2),

2° un avant-projet d'ordonnance "modifiant les articles 98 et 100 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus" (33.268/2),

a donné le 10 avril 2002 l'avis suivant :

## KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 33.267/2  
33.268/2VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 april 2002 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

1° een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van een vermindering van de belasting op de inverkeerstelling (BIV) op grond van de emissienorm van de motor (zoals bepaald in de Richtlijn 98/69/EG van 13 oktober 1998) of de aard van de inschrijvingsbrandstof, met inachtneming van de fiscale neutraliteit en ter voorkoming van de concurrentie tussen de Gewesten op het vlak van de inschrijving van de voertuigen" (33.267/2),

2° een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de artikelen 98 en 100 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen" (33.268/2),

heeft op 10 april 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"... gezien de fiscale maatregelen voorzien in de voorontwerpen van ordonnantie deels op 1 januari 2002 en deels op 1 mei 2002 in werking treden en om de coherentie tussen de drie gewesten te verzekeren."

\*

\* \*

#### Observation préalable

La demande d'avis concerne notamment un avant-projet d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la région de Bruxelles-Capitale, relatif à l'introduction d'une réduction de la taxe de mise en circulation (TMC) sur la base de la norme d'émission de moteur (comme visé dans la Directive 98/69/EG du 13 octobre 1998) ou de la nature du combustible de propulsion, compte tenu de la neutralité fiscale et en vue de prévenir la concurrence entre les Régions au niveau de l'immatriculation des véhicules (33.267/2).

Il ressort tant de la demande d'avis que du texte annexé à l'avant-projet d'ordonnance que l'accord en question n'est encore qu'un projet d'accord de coopération sur lequel les Régions se seraient mises d'accord et qui a par ailleurs été soumis au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 28 mars 2002.

Ce projet d'accord de coopération tend en réalité à se substituer à l'accord de coopération du 7 février 2002, portant sur le même objet, qui se trouve également annexé à la demande d'avis et qui a par ailleurs fait l'objet des avis n<sup>os</sup> 33.115/1-33.116/1 et 33.198/2-33.199/2 donnés par la section de législation du Conseil d'Etat les 12 et 22 mars 2002, sur les avant-projets de décrets de la Région flamande et de la Région wallonne portant assentiment audit accord. Le projet d'accord de coopération a précisément été élaboré par les Régions afin de rencontrer les observations formulées par la section de législation dans les avis précités.

.../...

C'est sous la réserve de la signature prochaine de ce projet d'accord de coopération par les Régions que le présent avis est donné, étant entendu que l'avant-projet d'ordonnance ne pourra porter assentiment qu'à l'accord lui-même et non à un projet d'accord.

\*  
\*   \*

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

\*  
\*   \*

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

#### Formalités préalables

1.1. L'article 5 de la directive 98/69/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 relative aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur et modifiant la directive 70/220/CEE, soumet à plusieurs conditions les "incitations fiscales" que les Etats membres peuvent prévoir "pour les véhicules à moteur produits en série et conformes à la directive 70/220/CEE, telle que modifiée par la directive 98/69/CE".

Parmi ces conditions, figure celle d'informer la Commission des projets visant à instituer ou à modifier les incitations fiscales visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, en temps utile pour qu'elle puisse présenter ses observations.

.../...

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat par le délégué du ministre

"De kennisgeving aan de Europese Unie is nog niet gebeurd. Op een werkvergadering van 21 januari 2002 tussen de federale overheid (kabinet Reynders) en de gewesten werd afgesproken dat de federale regering de Europese Unie in kennis zou stellen zo vlug mogelijk na het officieel akkoord van de drie gewesten."

Les projets présentement examinés ne seront conformes aux exigences procédurales de la directive qu'après leur transmission à la Commission, et pour autant que celle-ci se produise en temps utile.

1.2. Aux termes de l'article 6 de l'avant-projet d'ordonnance modifiant les articles 98 et 100 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, les articles 3 et 4 de l'ordonnance entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2002 (ce qui est conforme à l'article 5 tant de l'accord de coopération du 7 février 2002 que du projet d'accord actuellement en discussion); ces dispositions, bien que désavantageuses pour les redevables, auront dès lors une portée rétroactive, si l'ordonnance n'est pas publiée au Moniteur belge avant cette date.

Aux termes du même article 6, l'article 2 (entre autres) de l'ordonnance modifiant le Code (favorable aux redevables) produira ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le système ainsi conçu mettrait toutefois la Commission devant le fait accompli, si l'adoption de l'ordonnance et des décrets n'était pas différée jusqu'au moment de l'information de la Commission, conformément à ce que prescrit la directive.

2. Selon les termes de la délibération du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 mars 2002, celui-ci

"... prend acte de l'avis du Conseil de l'Environnement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 mars 2002; décide pour le moment de ne pas tenir compte de l'avis du Conseil (précité) pourtant pertinent, au motif que les délais d'exécution prévus dans l'accord de coopération ne permettent pas de nouvelles négociations avec la Région flamande et la Région wallonne; décide de prendre l'avis du Conseil (précité) en considération lors des futures négociations avec la Région flamande et la Région wallonne en vue d'optimiser l'accord de coopération."

.../...

Le Conseil précité demandant d'ajouter à la liste des véhicules pour lesquels la taxe de mise en circulation est réduite, d'autres catégories de véhicules (véhicules électriques à batterie, véhicules électriques à pile à combustible, véhicules électriques hybrides, véhicules à hydrogène et véhicules au gaz naturel), il importe de justifier au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination le traitement fiscal différencié de ces diverses catégories de véhicules (classement des véhicules selon un "ecospace") mis en lumière dans l'avis du Conseil, précité.

### Fondement juridique

La "norme d'émission euro 4" ne figure en tant que telle dans aucun texte normatif <sup>1</sup>. Tant l'avant-projet 33.268/2 que l'accord de coopération doivent être corrigés en précisant quels sont les véhicules qui répondent à cette norme, ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà fait observer dans son avis 33.198/2 - 33.199/2 donné le 22 mars 2002 <sup>2</sup>. Selon les informations fournies au Conseil d'Etat à cette occasion, l'intention des auteurs de l'accord de coopération serait de viser les véhicules dont les émissions respectent les valeurs limites indiquées à la ligne B du tableau figurant au point 5.3.1.4. de l'annexe I de la directive 70/220/CE, telle que modifiée par la directive 98/69/CE. Cette référence doit figurer, à tout le moins, dans le dispositif de l'ordonnance et des décrets.

-----

---

<sup>(1)</sup> En vertu du principe de légalité de l'impôt, inscrit à l'article 170, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la Constitution, il ne saurait en tout état de cause être admis que la base taxable soit fixée par référence à une norme hiérarchiquement inférieure à la loi.

<sup>(2)</sup> Avis sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "modifiant les articles 98 et 100 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus" (33.198/2), et sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "portant assentiment à l'accord de coopération du 7 février 2002 conclu entre la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction d'une réduction de la taxe de mise en circulation sur base de la norme d'émission du moteur (comme visé dans la Directive 98/69/CE du 13 octobre 1998) ou de la nature du combustible de propulsion, compte tenu de la neutralité fiscale et en vue de prévenir la concurrence entre les Régions au niveau de l'immatriculation des véhicules" (33.199/2).

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

"... gezien de fiscale maatregelen voorzien in de voorontwerpen van ordonnantie deels op 1 januari 2002 en deels op 1 mei 2002 in werking treden en om de coherentie tussen de drie gewesten te verzekeren."

\*

\* \*

#### Voorafgaande opmerking

De adviesaanvraag heeft onder meer betrekking op een voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de invoering van een vermindering van de belasting op de inverkeerstelling (BIV) op grond van de emissienorm van de motor (zoals bepaald in de Richtlijn 98/69/EG van 13 oktober 1998) of de aard van de inschrijvingsbrandstof (lees : aandrijvingsbrandstof), met inachtneming van de fiscale neutraliteit en ter voorkoming van de concurrentie tussen de Gewesten op het vlak van de inschrijving van de voertuigen (33.267/2).

Zowel uit de adviesaanvraag als uit de tekst die als bijlage gaat bij het voorontwerp van ordonnantie blijkt dat het akkoord in kwestie nog maar een ontwerp van samenwerkingsakkoord is waarover de Gewesten het eens zouden zijn geworden en dat voorts op 28 maart 2002 aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering is voorgelegd.

In werkelijkheid is het de bedoeling dat dit ontwerp van samenwerkingsakkoord in de plaats komt van het samenwerkingsakkoord van 7 februari 2002 over hetzelfde onderwerp dat ook bij de adviesaanvraag is gevoegd en dat bovendien onderzocht is in de adviezen 33.115/1-33.116/1 en 33.198/2-33.199/2 die de afdeling wetgeving van de Raad van State op 12 en 22 maart 2002 heeft verstrekt over de voorontwerpen van decreet van het Vlaams en het Waals Gewest houdende instemming

.../...

met dat akkoord. Het ontwerp van samenwerkingsakkoord is door de Gewesten uitgewerkt, juist om tegemoet te komen aan de opmerkingen die de afdeling wetgeving in de genoemde adviezen had gemaakt.

Dit advies wordt verstrekt onder voorbehoud dat dat ontwerp van samenwerkingsakkoord binnenkort door de Gewesten wordt ondertekend, met dien verstande dat bij het voorontwerp van ordonnantie alleen kan worden ingestemd met het akkoord zelf en niet met een ontwerpakkoord.

\*  
\* \*

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

\*  
\* \*

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

#### Voorafgaande vormvereisten

1.1. Artikel 5 van richtlijn 98/69/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 13 oktober 1998 met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen en tot wijziging van Richtlijn 70/220/EEG van de Raad verbindt verscheidene voorwaarden aan de "fiscale stimuleringsmaatregelen" die de lidstaten mogen treffen "met betrekking tot in serie geproduceerde motorvoertuigen die voldoen aan Richtlijn 70/220/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/69/EG".

.../...

Een van die voorwaarden is dat de Commissie op de hoogte wordt gebracht van de ontwerpen die tot doel hebben de in het eerste lid genoemde fiscale stimuleringsmaatregelen in te stellen of te wijzigen en dat zulks tijdig genoeg geschiedt opdat ze haar opmerkingen naar voren kan brengen.

De gemachtigde van de Minister heeft aan de Raad van State de volgende uitleg gegeven :

"De kennisgeving aan de Europese Unie is nog niet gebeurd. Op een werkvergadering van 21 januari 2002 tussen de federale overheid (kabinet Reynders) en de gewesten werd afgesproken dat de federale regering de Europese Unie in kennis zou stellen zo vlug mogelijk na het officieel akkoord van de drie gewesten."

De thans onderzochte ontwerpen zullen eerst aan de procedurevereisten van de richtlijn voldoen als ze aan de Commissie zijn overgezonden en voorzover die overzending tijdig geschiedt.

1.2. Luidens artikel 6 van het voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de artikelen 98 en 100 van het Wetboek van de met de inkomstenbelasting gelijkgestelde belastingen zullen de artikelen 3 en 4 van de ordonnantie in werking treden op 1 mei 2002 (wat in overeenstemming is met artikel 5 van zowel het samenwerkingsakkoord van 7 februari 2002 als van het thans besproken ontwerpakkoord); die bepalingen, die nochtans nadelig zijn voor de belastingplichtigen, zullen dus terugwerkende kracht hebben als de ordonnantie niet vóór die datum in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Luidens datzelfde artikel 6 zal onder andere artikel 2 van de ordonnantie tot wijziging van het Wetboek (dat gunstig is voor de belastingplichtigen) uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2002. De aldus uitgestippelde regeling zou de Commissie echter voor een voldongen feit stellen als de goedkeuring van de ordonnantie en de decreten niet wordt uitgesteld totdat de Commissie in kennis is gesteld zoals in de richtlijn wordt voorgeschreven.

2. In de notulen van de vergadering van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 maart 2002 staat het volgende :

"De Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (...) neemt akte van het advies van de Raad voor Leefmilieu van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest d.d. maandag 25 maart 2002; beslist op dit ogenblik geen rekening te houden met het nochtans waardevol advies van de (genoemde) Raad omdat de uitvoeringstermijnen vastgesteld in het samenwerkingsakkoord geen nieuwe onderhandelingen met het Vlaams Gewest en het Waals Gewest toelaten; beslist het advies van de (genoemde) Raad in overweging te nemen bij de latere onderhandelingen met het Vlaams Gewest en het Waals Gewest met het oog op de optimalisering van het samenwerkingsakkoord."

Aangezien de voormelde Raad vraagt dat aan de lijst van de voertuigen waarvoor de belasting op de inverkeerstelling verlaagd wordt andere categorieën van voertuigen (batterij-elektrische voertuigen, brandstofcel-elektrische voertuigen, hybride-elektrische voertuigen, voertuigen op waterstof en voertuigen op aardgas) zouden worden toegevoegd, dient in het licht van het grondwettelijke gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel een verklaring te worden gegeven voor het fiscale onderscheid tussen die verschillende categorieën van voertuigen (rangschikking van de voertuigen volgens een "ecoscore") dat in het voormelde advies van de Raad wordt toegelicht.

### Rechtsgrond

De "euro 4 emissienorm" komt als zodanig in geen enkele normatieve regeling voor <sup>1</sup>. Zowel het voorontwerp 33.268/2 als het samenwerkingsakkoord moeten zodanig worden aangepast dat daarin wordt gepreciseerd welke voertuigen aan die norm voldoen, zoals de Raad van State al heeft opgemerkt in zijn advies 33.198/2-33.199/2 van 22 maart 2002 <sup>2</sup>. Volgens de inlichtingen die naar aanleiding daarvan aan de Raad van State zijn verstrekt, zouden de initiatiefnemers van het samenwerkingsakkoord doelen op

---

(1) Krachtens het beginsel van de wettelijkheid van de belasting, vervat in artikel 170, §§ 1 en 2, van de Grondwet, kan in geen geval worden aanvaard dat de grondslag van de belasting wordt bepaald via een verwijzing naar een norm die hiërarchisch lager staat dan een wet.

(2) Advies over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ""modifiant les articles 98 et 100 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus" (33.198/2), en over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest "portant assentiment à l'accord de coopération du 7 février 2002 conclu entre la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction d'une réduction de la taxe de mise en circulation sur base de la norme d'émission du moteur (comme visé dans la Directive 98/69/CE du 13 octobre 1998) ou de la nature du combustible de propulsion, compte tenu de la neutralité fiscale et en vue de prévenir la concurrence entre les Régions au niveau de l'immatriculation des véhicules" (33.199/2).

de voertuigen waarvan de uitstoot beantwoordt aan de grenswaarden vermeld op lijn B van de tabel in punt 5.3.1.4. van bijlage I van richtlijn 70/220/EG, zoals die is gewijzigd bij richtlijn 98/69/EG. Die verwijzing moet op zijn minst in het dispositief van de ordonnantie en de decreten voorkomen.

-----

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs  
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,  
kamervoorzitter,

P. VANDERNOOT,  
J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,  
staatsraden,

J. KIRKPATRICK,

assesseur de la section de législation,  
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame  
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier assumé,  
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER - LE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS