

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.366/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 april 2005 door de Staatssecretaris voor het Gezin en Personen met een handicap verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende bepaling van de wijze waarop een volledige blindheid, een volledige verlamming van de bovenste ledematen of amputatie van de bovenste ledematen en een blijvende invaliditeit die rechtstreeks is toe te schrijven aan de onderste ledematen en ten minste 50 pct. bedraagt, wordt vastgesteld", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 17 mei 2005 en 24 mei 2005, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bepaalt dat "wordt beschouwd als een volledige blindheid, een volledige verlamming van de bovenste ledematen of amputatie van de bovenste ledematen en een blijvende invaliditeit die rechtstreeks toe te schrijven is aan de onderste ledematen en ten minste 50 pct. bedraagt", de invaliditeit die wordt vastgesteld door een bepaalde dienst van de federale overheidsdienst Sociale Zekerheid, overeenkomstig de bijlage bij het ontworpen besluit. In de bijlage worden per aandoening de kenmerken vastgesteld waaraan de aandoening moet beantwoorden om als invaliditeit van een bepaalde graad te worden beschouwd.

Gelet op de verwijzingen in de aanhef van het ontworpen besluit, kan aangenomen worden dat de ontworpen regeling moet dienen om de toepassing mogelijk te maken van een aantal wetsbepalingen i.v.m. een verlaagd tarief en vrijstellingen van de belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en i.v.m. vrijstellingen van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, ten gunste van personen met een handicap. Ook moet de regeling de toepassing mogelijk maken van de wetsbepalingen die voorzien in de toekenning van een parkeerkaart aan personen met een handicap.

.../...

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3. In zoverre het ontwerp strekt tot de vaststelling van een regeling i.v.m. de BTW, regelt het een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

4. In zoverre het ontwerp strekt tot de vaststelling van een regeling i.v.m. de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, dient rekening te worden gehouden met de fiscale bevoegdheid van de gewesten.

4.1. Zoals gezegd, beoogt het ontwerp de toepassing mogelijk te maken van een aantal bepalingen van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, die voorzien in vrijstellingen ten gunste van personen met een handicap. Het gaat meer bepaald om vrijstellingen van de verkeersbelasting op de autovoertuigen (artikel 5, § 1, eerste lid, 3°, van het Wetboek) en om vrijstellingen van de belasting op de inverkeerstelling (artikel 96, eerste lid, 3°, b, van het Wetboek).

4.2. De verkeersbelasting op de autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling behoren tot de gewestelijke belastingen (artikel 3, eerste lid, 10° en 11°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten (hierna: bijzondere financieringswet)). Op grond van artikel 4, § 3, van de bijzondere financieringswet zijn de gewesten bevoegd "om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen" van deze twee belastingen te "wijzigen". Opgemerkt moet worden dat de federale overheid bevoegd gebleven is voor het bepalen van de belastbare materie ¹; deze bevoegdheid is te dezen echter niet relevant.

(¹) Zie R.v.St., advies 36.439/VR van 12 februari 2004 over het ontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 13 mei 2004 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de instelling van het systeem van de eenmalige bevrijdende aangifte, *Parl. St.*, Br. H. Raad, 2003-04, nr. A-547/1, (5), p. 9, noot 18.

Wel relevant is de verplichting die bij artikel 5, § 3, eerste lid, van de bijzondere financieringswet aan de federale overheid wordt opgelegd. Volgens die bepaling moet de Staat m.b.t. een aantal gewestelijke belastingen, waaronder de verkeersbelasting op de autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling, kosteloos zorgen voor "de dienst" van die belastingen, "met inachtneming van de door hem vastgestelde procedureregels", tenzij het gewest er anders zou over beslissen. Op dit ogenblik blijkt nog geen enkel gewest van de mogelijkheid gebruik te hebben gemaakt om zelf de dienst van de genoemde belastingen te verzekeren. Op grond van de genoemde wetsbepaling blijft de federale overheid dan ook bevoegd om de procedureregels vast te stellen die zij terzake nodig acht.

4.3. De ontworpen regeling is o.m. bedoeld om nader te bepalen onder welke voorwaarden personen met een handicap recht hebben op de vrijstellingen bedoeld in de artikelen 5 en 96 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen.

Op grond van artikel 4, § 3, van de bijzondere financieringswet zijn de gewesten bevoegd om wijzigingen aan te brengen in de regelingen die betrekking hebben op die vrijstellingen². Zij moeten dan ook bevoegd geacht worden om bepalingen vast te stellen die strekken tot de uitvoering van de desbetreffende bepalingen van het Wetboek. Daartoe horen o.m. bepalingen die preciseren welke gegevens in aanmerking worden genomen om te beslissen dat een persoon al dan niet beantwoordt aan de vereisten om onder toepassing van de vrijstellingsregelingen te vallen³.

(2) Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten, die o.m. artikel 4 van de bijzondere financieringswet heeft vervangen, is herhaaldelijk de vraag gesteld wat de precieze betekenis is van de fiscale begrippen die in de bijzondere financieringswet worden gebruikt. Bij het verslag van de commissie van de Kamer is een bijlage opgenomen die per belasting duidelijk maakt wat moet worden verstaan onder de "belastbare materie", de "heffingsgrondslag" en de "vrijstellingen". Met betrekking tot de verkeersbelasting en de belasting op de inverkeerstelling is uitdrukkelijk aangegeven dat respectievelijk de artikelen 5 en 96 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen beschouwd moeten worden als bepalingen die een "vrijstelling" regelen. Zie bijlage 3 bij het verslag, *Parl. St.*, Kamer, 2000-01, nr. 50-1183/7, p. 159.

(3) Vgl. Arbitragehof, 9 december 1998, nr. 128/98, waarin overwogen wordt dat het preciseren van de gegevens die de belastingplichtige moet meedelen wanneer hij een verlaagd tarief wenst te genieten, behoort tot de bevoegdheid van de gewesten (overw. B.8.4).

De conclusie is dan ook dat, in zoverre de ontworpen regeling betrekking heeft op de twee genoemde belastingen, zij de bevoegdheid van de federale overheid te buiten gaat ⁴.

4.4. Hiertegen zou niet opgeworpen kunnen worden dat de ontworpen regeling administratieve procedureregels bevat, nodig voor het verzekeren van de "dienst" van de genoemde belastingen, in de zin van artikel 5, § 3, van de bijzondere financieringswet.

Onder "de dienst van de belasting" moet immers worden verstaan: "de vaststelling van de belastinggrondslag, de berekening van de belasting, de controle van de belastinggrondslag en van de belasting, de daarop betrekking hebbende betwistingen (zowel administratief als gerechtelijk), de inning en de invordering van de belastingen (met inbegrip van de kosten en de intresten)" ⁵. Ter verzekering van de dienst kan de federale overheid wel bepalen hoe, bij welke overheid en binnen welke termijn een aanvraag tot vrijstelling moet worden ingediend, maar zij kan niet de criteria bepalen op grond waarvan een aanvraag beoordeeld moet worden.

5. In zoverre het ontwerp strekt tot de vaststelling van een regeling i.v.m. de uitreiking van een parkeerkaart, regelt het een aangelegenheid die behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid inzake verkeer.

6. De conclusie uit het voorgaande is dat het toepassingsgebied van de ontworpen regeling gepreciseerd moet worden, waarbij erover gewaakt moet worden dat die regeling enkel gekaderd wordt in aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is. Er zal dus bepaald moeten worden dat de ontworpen bepalingen gelden voor de toepassing van de wetgeving inzake de BTW en van de reglementering inzake de parkeerkaart.

(4) De federale overheid, die de bepalingen van het BTW-Wetboek moet toepassen, blijft natuurlijk bevoegd om die bepalingen te interpreteren. Binnen de federale overheid zouden criteria voor de interpretatie afgesproken kunnen worden, en bijv. het voorwerp kunnen uitmaken van een interpretatieve omzendbrief. Dat is echter iets anders dan het opleggen van criteria bij een verordenend besluit.

(5) Zie de genoemde bijlage 3 bij het verslag van de commissie van de Kamer over het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 13 juli 2001, p. 160.

De ontworpen regeling kan daarentegen geen betrekking hebben op de vrijstellingen inzake de verkeersbelasting op de autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling. Willen de stellers van het ontwerp dat voor die vrijstellingen dezelfde regeling zou gelden als die welke in het ontwerp is bepaald, dan kunnen zij trachten om voor het geheel van de regelingen een samenwerkingsakkoord met de gewesten te sluiten. De techniek van het samenwerkingsakkoord is bij uitstek geschikt om een uniforme regeling in onderscheiden bevoegdheidsdomeinen in te voeren.

RECHTSGROND

7. In zoverre het ontwerp strekt tot de uitvoering van de BTW-wetgeving, wordt in de aanhef verwezen naar de artikelen 37 en 77, § 2, eerste lid, b, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: BTW-Wetboek), en naar de bijlage, tabel A, rubriek XXII, afdeling I, § 1, 2°, 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.

7.1. Artikel 37, § 1, van het BTW-Wetboek draagt aan de Koning op om de tarieven te bepalen. Artikel 37, § 2, bepaalt dat de betrokken koninklijke besluiten door de wetgever bekrachtigd moeten worden.

De tarieven zijn vastgesteld bij het voornoemd koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970. Dit besluit, en de opeenvolgende wijzigingen ervan, zijn bij wet bekrachtigd. In de bijlage, tabel A (goederen en diensten onderworpen aan het tarief van 6 percent), rubriek XXII, zijn bepalingen opgenomen i.v.m. automobielen voor personenvervoer voor invaliden en i.v.m. onderdelen, uitrustingsstukken en toebehoren voor deze voertuigen. Volgens afdeling I, § 1, 2°, is het verlaagd tarief van 6 percent van toepassing op "personen die volledig blind zijn, volledig verlamd zijn aan de bovenste ledematen of wier bovenste ledematen zijn geamputeerd, en (op) personen met een blijvende invaliditeit die rechtstreeks toe te schrijven is aan de onderste ledematen en ten minste 50 pct. bedraagt". In afdeling I, § 4, 1°, d, wordt voorts bepaald dat het voordeel van het verlaagd tarief wordt toegekend indien de invalide of gehandicapte een getuigschrift voorlegt dat vermeldt tot welke categorie van invaliden of gehandicapten hij behoort, en dat is uitgereikt "door of vanwege" de minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft.

De Koning vindt in artikel 37, § 1, van het BTW-Wetboek rechtsgrond om nader te bepalen aan welke voorwaarden een persoon moet voldoen om tot de genoemde categorieën van invaliden of gehandicapten te behoren. Overeenkomstig artikel 37, § 2, van het BTW-Wetboek zal de ontworpen regeling in dit opzicht door de wetgever bekrachtigd moeten worden ⁶.

7.2. Artikel 77 van het BTW-Wetboek heeft betrekking op de teruggave van betaalde belastingen. Volgens paragraaf 2, eerste lid, b, wordt de belasting betaald bij de verwerving en de invoer van een automobiel voor personenvervoer teruggegeven, als die automobiel gekocht is door "personen die volledig blind zijn, volledig verlamd zijn aan de bovenste ledematen of wier bovenste ledematen zijn geamputeerd, en (door) personen met een blijvende invaliditeit die rechtstreeks toe te schrijven is aan de onderste ledematen en ten minste 50 pct. bedraagt". Volgens het derde lid preciseert de Koning de situaties die aanleiding geven tot regularisatie.

De bepalingen ter uitvoering van de genoemde bepalingen zijn terug te vinden in artikel 10, § 1, van het koninklijk besluit nr. 4 van 29 december 1969 met betrekking tot de teruggaven inzake belasting over de toegevoegde waarde. Volgens dat artikel wordt de teruggave verleend aan de invalide of gehandicapte die voldoet aan alle voorwaarden gesteld om het verlaagd tarief te kunnen genieten bedoeld in de genoemde tabel A, rubriek XXII, afdeling I, van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 van 20 juli 1970.

De nadere bepaling van de voorwaarden waaraan een invalide of gehandicapte moet voldoen om de teruggave te kunnen genieten, gebeurt hier dus door een verwijzing naar de regeling die geldt voor het verkrijgen van het verlaagd tarief. Wat de rechtsgrond betreft, blijft het bijgevolg, ook hier, artikel 37, § 1, van het BTW-Wetboek dat die rechtsgrond biedt. Slechts onrechtstreeks, namelijk via het verwijzingsmechanisme vervat in artikel 10, § 1, van het koninklijk besluit nr. 4, kunnen de ontworpen bepalingen geacht worden uitvoering te geven aan artikel 77, § 2, derde lid, van het BTW-Wetboek.

(6) Voor zoveel als nodig merkt de Raad van State op dat de ontworpen regeling de loutere "uitvoering" van de genoemde bepalingen van de bijlage bij het koninklijk besluit nr. 20 te buiten gaat. Zonder zich te moeten uitspreken over de vraag in hoeverre de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, toepassing vindt in aangelegenheden die de Grondwet aan de wet voorbehoudt, moet de Raad besluiten dat te dezen geen beroep gedaan kan worden op die algemene uitvoeringsbevoegdheid.

8. In zoverre het ontwerp strekt tot de uitvoering van de bepalingen i.v.m. de parkeerkaart, wordt in de aanhef verwezen naar artikel 1, 1°, c, van het ministerieel besluit van 7 mei 1999 betreffende de parkeerkaart voor mensen met een handicap.

8.1. Een ministerieel besluit kan uiteraard niet dienen als rechtsgrond voor een koninklijk besluit. In zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op de parkeerkaart, dient de rechtsgrond dus elders gezocht te worden.

8.2. Artikel 1 van de wetten betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 (hierna: Wegverkeerswet), draagt aan de Koning op om de algemene reglementen vast te stellen betreffende o.m. de politie over het verkeer op de wegen.

Ter uitvoering van die bepaling is het koninklijk besluit van 1 december 1975 genomen, houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg (hierna: Wegcode). Artikel 27.4 van de Wegcode bevat bepalingen i.v.m. parkeerfaciliteiten voor personen met een handicap. Volgens artikel 27.4.1 gelden de beperkingen van de parkeertijd niet voor de voertuigen die gebruikt worden door personen met een handicap, wanneer die een speciale kaart aanbrengen op de binnenkant van de voorruit. Artikel 27.4.3 bepaalt dat de Minister van Verkeerswezen de personen aanwijst die de speciale kaart kunnen verkrijgen en de overheden die bevoegd zijn om ze af te geven.

Het genoemde ministerieel besluit van 7 mei 1999 is genomen ter uitvoering van die laatste bepaling. Volgens artikel 1, 1°, kan de kaart uitgereikt worden aan: "a) de personen die door een blijvende invaliditeit van ten minste 80 % getroffen zijn; b) de personen die getroffen zijn door een blijvende invaliditeit die rechtstreeks toe te schrijven is aan de onderste ledematen en ten minste 50 % bedraagt; c) de personen die volledig verlamd zijn aan de bovenste ledematen of bij wie deze geamputeerd zijn; ...".

De ontworpen bepalingen kunnen te dezen beschouwd worden als een aanvulling van hetgeen bepaald is in artikel 27.4 van de Wegcode. Juist zoals dat artikel, vinden de ontworpen bepalingen rechtsgrond in artikel 1 van de Wegverkeerswet.

8.3. Nu de nadere voorwaarden voor het uitreiken van de parkeerkaart aan personen met een handicap bij koninklijk besluit bepaald zullen worden, heeft het weinig zin om de algemene omschrijving van de betrokken voorwaarden nog te blijven regelen in het ministerieel besluit van 7 mei 1999.

Het verdient integendeel aanbeveling om de bepalingen van artikel 1, 1°, van dat ministerieel besluit te verwerken in de Wegcode.

VORMVEREISTEN

9. In zoverre het ontwerp betrekking heeft op de toepassing van de wetgeving inzake BTW, is het niet uitgesloten dat het "rechtstreeks of onrechtstreeks een financiële weerslag" zal hebben of "rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten (kan) beïnvloed(en)" ⁷. Uit het dossier blijkt niet dat over het ontwerp het advies werd ingewonnen van de Inspectie van Financiën, noch dat het akkoord werd verkregen van de Minister van Begroting.

Er dient alsnog aan die vereisten te worden voldaan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

10. Aangezien het ontworpen besluit strekt tot de uitvoering van de wetgeving inzake de BTW en van de regelgeving inzake de parkeerkaart, dient het mede voorgedragen en medeondertekend te worden door de terzake bevoegde ministers.

11. Uit het ontwerp blijkt niet met het oog waarop de ontworpen regeling wordt ingevoerd. De precisering van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling is nochtans essentieel.

De Raad van State geeft ter overweging om het toepassingsgebied te omschrijven in een nieuw eerste artikel. Rekening houdend met wat over de bevoegdheid van de federale overheid is opgemerkt (opmerking 4), zou dat artikel geredigeerd kunnen worden als volgt:

"Artikel 1. Dit besluit geldt voor de toepassing van:

⁽⁷⁾ Artikelen 5 en 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

- 1° de bepalingen inzake het tarief van 6 percent voor de belasting op de toegevoegde waarde op automobielen voor personenvervoer voor invaliden en op onderdelen, uitrustingsstukken en toebehoren voor deze voertuigen, bedoeld in de bijlage, tabel A, rubriek XXII, afdeling I, § 1, 2°, 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;
- 2° de bepalingen inzake parkeerfaciliteiten voor personen met een handicap, bedoeld in artikel 27.4 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

12. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 37 van de Grondwet.

Op grond van die bepaling kan de Koning de werking van de diensten van de uitvoerende macht regelen. Het ontwerp heeft daarop echter geen betrekking. Het eerste lid dient dan ook uit de aanhef te worden weggelaten.

13. In het tweede lid kan best verwezen worden naar de artikelen 37, § 1, en 77, § 2 ⁸, van het BTW-Wetboek.

14. Na het tweede lid dient een lid te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar artikel 1 van de Wegverkeerswet (zie opmerking 8.2).

⁽⁸⁾ Het is niet gebruikelijk om in de aanhef te verwijzen naar leden van een artikel of een paragraaf. Zo de stellers van het ontwerp erop staan te verwijzen naar het eerste lid, b, van artikel 77, § 2, dienen zij ook te verwijzen naar het derde lid van die bepaling.

15. Het derde en het vierde lid dienen uit de aanhef te worden weggelaten (zie opmerking 4, i.v.m. de bevoegdheid van de federale overheid).

16. In het vijfde lid dient in fine te worden geschreven: "inzonderheid op de bijlage, tabel A, rubriek XXII, afdeling I, § 1, 2°".

17. Het zesde lid dient te worden weggelaten (zie opmerking 8.1), tenzij het ontwerp wordt aangevuld met bepalingen tot wijziging van het daarin genoemde ministerieel besluit van 7 mei 1999.

Bijlage

18. In deel I van de bijlage wordt voortdurend verwezen naar artikelen van een andere tekst, de "OBSI" ("oude lijst" of "nieuwe lijst"). Er wordt echter niet verklaard wat onder de afkorting "OBSI" verstaan moet worden⁹. Evenmin wordt duidelijk gemaakt wat de bedoeling van die verwijzing zelf is. Deel I van de bijlage is daardoor onbegrijpelijk.

Dit deel van de bijlage zou op die punten verduidelijkt moeten worden. De band tussen de "OBSI" en de ontworpen bijlage, zo die er is, moet ondubbelzinnig bepaald worden.

19. In deel II van de bijlage worden bij de opeenvolgende regels artikels vermeld (van artikel 1 tot artikel 111). De bijlage is echter niet ingedeeld in artikelen.

⁽⁹⁾ Het gaat allicht om de Officiële Belgische Schaal ter Bepaling van de Graad van Invaliditeit, goedgekeurd bij het besluit van de Regent van 12 februari 1946. Zie de vermelding in deel II van de bijlage, onder "Pathologie van de onderste ledematen", punt 1.

Die werkwijze is verwarrend. Als de stellers van het ontwerp de opeenvolgende regels willen nummeren, dienen zij ofwel het hele deel II in te delen in artikelen (en de bepalingen te formuleren als artikelen van een normatieve tekst), ofwel voor de aanduiding van de regels een andere term te gebruiken dan "artikel" (bijvoorbeeld: "regel nr. ...", "criterium nr. ...").

20. Deel IV van de bijlage lijkt een lijst te bevatten van de "artikels" van deel II, met aanduiding van de pagina waarop elk artikel voorkomt ¹⁰.

Nu het ontworpen besluit in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt moet worden, heeft een verwijzing naar de pagina's van de thans voorliggende tekst geen zin. Meer in het algemeen is het wetgevingstechnisch niet gebruikelijk om een normatieve akte af te sluiten met een inhoudsopgave. Deel IV dient dus uit de bijlage te worden weggelaten.

⁽¹⁰⁾ De paginering klopt echter niet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.366/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Secrétaire d'État aux Familles et Personnes handicapées, le 27 avril 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "précisant la méthode selon laquelle la cécité totale, une paralysie complète des membres supérieurs ou une amputation des membres supérieurs, et invalidité permanente d'au moins 50 % découlant directement des membres inférieurs est constatée", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 17 mai 2005 et 24 mai 2005, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis prévoit qu'"est considérée comme cécité totale, paralysie complète des membres supérieurs ou amputation des membres supérieurs, et invalidité permanente d'au moins 50 % découlant directement des membres inférieurs", l'invalidité qui est constatée par un service déterminé du service public fédéral Sécurité sociale, conformément à l'annexe à l'arrêté en projet. L'annexe indique, par affection, les caractéristiques auxquelles l'affection doit répondre pour pouvoir être considérée comme invalidité d'un certain degré.

Compte tenu des références du préambule de l'arrêté en projet, il peut être admis que le régime en projet doit permettre l'application d'un certain nombre de dispositions légales relatives au taux réduit et à des exemptions en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et à des exemptions en matière de taxes assimilées aux impôts sur les revenus, en faveur de personnes handicapées. Par ailleurs, ce régime doit permettre l'application de dispositions légales prévoyant l'octroi d'une carte de stationnement pour personnes handicapées.

.../...

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

3. Dans la mesure où le projet tend à arrêter un régime en matière de TVA, il règle une matière qui entre dans la compétence de l'autorité fédérale.

4. En tant qu'il arrête un régime relatif aux taxes assimilées aux impôts sur les revenus, il y a lieu de tenir compte de la compétence fiscale des régions.

4.1. Comme il a été souligné, le projet entend permettre l'application d'un certain nombre de dispositions du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus qui prévoient des exemptions en faveur de personnes handicapées. Il s'agit plus particulièrement d'exemptions de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles (article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, du Code) et de la taxe de mise en circulation (article 96, alinéa 1^{er}, 3^o, b, du Code).

4.2. La taxe de circulation sur les véhicules automobiles et la taxe de mise en circulation font partie des impôts régionaux (article 3, alinéa 1^{er}, 10^o et 11^o, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (ci-après: loi spéciale de financement)). En vertu de l'article 4, § 3, de la loi spéciale de financement, les régions sont compétentes "pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations" de ces deux impôts. Il est à noter que l'autorité fédérale est restée compétente pour déterminer la matière imposable ¹; cette compétence est toutefois sans pertinence en l'espèce.

Est par contre pertinente l'obligation imposée à l'autorité fédérale par l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale de financement. Cette disposition prévoit qu'à l'égard d'un certain nombre d'impôts régionaux, dont la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et la taxe de mise en circulation, l'État assure gratuitement "le service" de ces impôts, "dans le respect des règles de procédure qu'il fixe", à moins que la région n'en décide autrement. À l'heure actuelle, aucune région n'a, semble-t-il, déjà fait usage de la faculté d'assurer elle-même le service des impôts concernés. En vertu de la

(1) Voir C.E., avis 36.439/VR du 12 février 2004 sur un projet devenu l'ordonnance du 13 mai 2004 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en place d'un système de déclaration libératoire unique", *Doc. parl.*, C.R.B.C., 2003-04, n° A-547/1, (5), p. 9, note 18.
.../...

disposition légale visée, l'autorité fédérale demeure donc compétente pour fixer les règles de procédure qu'elle estime nécessaire en la matière.

4.3 Le régime en projet entend notamment préciser les conditions dans lesquelles les personnes handicapées peuvent prétendre aux exemptions visées aux articles 5 et 96 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.

En vertu de l'article 4, § 3, de la loi spéciale de financement, les régions sont compétentes pour modifier les régimes relatif à ces exonérations². Elles doivent, dès lors, être réputées compétentes pour arrêter des dispositions visant à donner exécution aux dispositions correspondantes du Code. En font notamment partie les dispositions précisant les éléments dont il est tenu compte pour décider qu'une personne remplit ou non les conditions pour bénéficier de l'application des régimes d'exemptions³.

En conclusion, dans la mesure où le régime en projet a trait aux deux impôts visés, il excède dès lors la compétence de l'autorité fédérale⁴.

4.4. Il ne pourrait y être opposé que le régime en projet comporte des règles de procédure administratives nécessaires pour assurer le "service" des impôts visés, au sens de l'article 5, § 3, de la loi spéciale de financement.

(2) Au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, qui a notamment remplacé l'article 4 de la loi spéciale de financement, plusieurs questions ont été posées sur le sens précis qu'il faut donner aux notions fiscales utilisées dans cette dernière loi. Le rapport de la commission de la Chambre comporte une annexe qui précise pour chaque impôt ce qu'il faut entendre par "matière imposable", "base imposable" et "exonérations". En ce qui concerne la taxe de circulation et la taxe de mise en circulation, il est expressément mentionné que les articles 5 et 96 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus doivent être considérés comme des dispositions réglant une "exonération". Voir l'annexe 3 du rapport, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-01, n° 50-1183/7, p. 159.

(3) Comp. Cour d'arbitrage, 9 décembre 1998, n° 128/98, qui considère que l'indication des renseignements que le redevable doit fournir lorsqu'il souhaite bénéficier du tarif réduit relève de la compétence des régions (cons. B.8.4).

(4) L'autorité fédérale, qui doit appliquer les dispositions du Code TVA reste bien entendu compétente pour interpréter ces dispositions. L'autorité fédérale pourrait convenir de critères d'interprétation qui pourraient faire l'objet, par exemple, d'une circulaire interprétative. Pareille méthode se distingue toutefois de l'imposition de critères par un arrêté réglementaire.

Par "le service de l'impôt", on entend en effet: "le processus de l'établissement de la base imposable, le calcul de l'impôt, le contrôle de la base imposable et de l'impôt, ainsi que le contentieux y afférent (tant administratif que judiciaire), la perception et le recouvrement de l'impôt (en ce compris les frais et intérêts) ⁵. Pour assurer ce service, l'autorité fédérale peut certes prévoir comment, auprès de quelle autorité et dans quel délai une demande d'exonération doit être introduite, mais elle ne peut fixer les critères d'évaluation de cette demande.

5. Dans la mesure où le projet entend fixer des règles relatives à la délivrance d'une carte de stationnement, il règle une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale en matière de circulation.

6. Il résulte de ce qui précède qu'il faudra mieux cerner le champ d'application du régime en projet et veiller, à cet égard, à ce qu'il s'inscrive uniquement dans le cadre des matières qui sont de la compétence de l'autorité fédérale. Il conviendra donc de préciser que les dispositions en projet valent pour l'application, d'une part, de la législation en matière de TVA et, d'autre part, de la réglementation relative à la carte de stationnement.

En revanche, le texte en projet ne peut porter sur les exemptions concernant la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et la taxe de mise en circulation. Si les auteurs du projet souhaitent que ces exemptions fassent l'objet d'un régime identique à celui qui est prévu dans le projet, ils peuvent rechercher un accord de coopération avec les régions pour l'ensemble des régimes. La technique de l'accord de coopération est la plus appropriée pour mettre en place une réglementation uniforme dans des domaines de compétence différents.

FONDEMENT JURIDIQUE

⁽⁵⁾ Voir l'annexe 3 précitée du rapport de la commission de la Chambre concernant le projet devenu la loi spéciale du 13 juillet 2001, p. 160.

7. Dans la mesure où le projet entend pourvoir à l'exécution de la législation en matière de TVA, le préambule fait référence aux articles 37 et 77, § 2, alinéa 1^{er}, b, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après: Code TVA), et à l'annexe, tableau A, rubrique XXII, section I, § 1^{er}, 2°, 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 services selon ces taux.

7.1. L'article 37, § 1^{er}, du Code TVA charge le Roi de fixer les taux. L'article 37, § 2, prévoit que les arrêtés royaux concernés doivent être confirmés par le législateur.

Les taux sont fixés par l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 précité. Cet arrêté ainsi que ses modifications successives ont été confirmés par la loi. L'annexe, tableau A (biens et services soumis au taux de 6 pour cent), rubrique XXII, comporte des dispositions concernant les voitures automobiles pour invalides et les pièces détachées, équipements et accessoires pour ces voitures. Selon la section I, § 1^{er}, 2°, le taux réduit à 6 pour cent est applicable aux "personnes frappées de cécité complète, de paralysie entière des membres supérieurs ou ayant subi l'amputation de ces membres, et (aux) personnes atteintes d'une invalidité permanente découlant directement des membres inférieurs et occasionnant un taux de 50 p.c. au moins". La section I, § 4, 1°, d, prévoit en outre que le bénéfice du taux réduit est accordé si l'invalidé ou le handicapé produit un certificat indiquant celle des catégories d'invalides ou de handicapés à laquelle il appartient et délivré par le ministre qui a la santé publique dans ses attributions ou par son délégué.

L'article 37, § 1^{er}, du Code TVA procure au Roi un fondement juridique pour préciser les conditions qu'une personne doit remplir pour appartenir aux catégories visées d'invalides ou de handicapés. Conformément à l'article 37, § 2, du Code TVA, le régime en projet devra, sur ce point, être confirmé par le législateur ⁶.

(6) À toutes fins utiles, le Conseil d'État fait observer que le régime en projet va au-delà de la simple "exécution" des dispositions visées de l'annexe de l'arrêté royal n° 20. Sans entrer dans la question de savoir dans quelle mesure le pouvoir général d'exécution du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution, trouve à s'appliquer dans des matières que la Constitution réserve à la loi, le Conseil se doit de conclure qu'il ne peut y être recouru en l'espèce.

7.2. L'article 77 du Code TVA est relatif à la restitution des taxes acquittées. Selon le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, b, la taxe acquittée lors de l'acquisition ou de l'importation d'une voiture automobile pour le transport des personnes est restituée pour autant que cette voiture soit acquise par des "personnes frappées de cécité complète, de paralysie entière des membres supérieurs ou ayant subi l'amputation de ces membres, et (par des) personnes atteintes d'une invalidité permanente découlant directement des membres inférieurs et occasionnant un taux de 50 p.c. au moins". Suivant l'alinéa 3, le Roi précise les situations qui donnent lieu à la régularisation.

Les dispositions prises en exécution des dispositions visées figurent à l'article 10, § 1^{er}, de l'arrêté royal n° 4 du 29 décembre 1969 relatif aux restitutions en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Cet article prévoit que la restitution est accordée à l'invalidé ou au handicapé qui a réuni les conditions prescrites pour bénéficier du taux réduit visé à l'annexe, tableau A, rubrique XXII, section I, précité, de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970.

Les conditions auxquelles un invalide ou un handicapé doit satisfaire pour bénéficier de la restitution sont donc précisées par une référence à un régime applicable à l'obtention du taux réduit. En ce qui concerne le fondement juridique, c'est par conséquent l'article 37, § 1^{er}, du Code TVA qui, dans ce cas aussi, procure le fondement juridique. Ce n'est qu'indirectement, à savoir au moyen du mécanisme de référence inscrit à l'article 10, § 1^{er}, de l'arrêté royal n° 4, que les dispositions en projet peuvent être réputées donner exécution à l'article 77, § 2, alinéa 3, du Code TVA.

8. Dans la mesure où le projet entend pourvoir à l'exécution des dispositions relatives à la carte de stationnement, le préambule fait référence à l'article 1^{er}, 1°, c, de l'arrêté ministériel du 7 mai 1977 relatif à la carte de stationnement pour personnes handicapées.

8.1. Un arrêté ministériel ne peut à l'évidence servir de fondement juridique à un arrêté royal. En tant que l'arrêté en projet a trait à la carte de stationnement, il y a donc lieu de rechercher ailleurs le fondement juridique.

8.2. L'article 1^{er} des lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées le 16 mars 1968 (ci-après: loi sur la circulation routière) charge le Roi d'arrêter les règlements généraux ayant pour objet notamment la police de la circulation routière.

L'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique (ci-après: Code de la route), a été pris en exécution de cette disposition. L'article 27.4 du Code de la route contient des dispositions concernant les facilités de stationnement pour les personnes handicapées. Selon l'article 27.4.1, les limitations de la durée du stationnement ne sont pas applicables aux véhicules utilisés par des personnes handicapées lorsqu'une carte spéciale est apposée sur la face interne du pare-brise. L'article 27.4.3 prévoit que le Ministre des Communications désigne les personnes qui peuvent obtenir la carte spéciale et les autorités habilitées à la délivrer.

L'arrêté ministériel du 7 mai 1999 précité a été pris en exécution de cette dernière disposition. Selon l'article 1^{er}, 1°, la carte peut être délivrée: "a) aux personnes atteintes d'une invalidité permanente de 80 % au moins; b) aux personnes atteintes d'une invalidité permanente découlant directement des membres inférieurs et occasionnant un taux d'invalidité de 50 % au moins; c) aux personnes atteintes de paralysie entière des membres supérieurs ou ayant subi l'amputation de ces membres; ...".

En l'espèce, les dispositions en projet peuvent être considérées comme un complément aux dispositions de l'article 27.4 du Code de la route. Tout comme cet article, les dispositions en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 1^{er} de la loi sur la circulation routière.

8.3. Dès lors que les modalités relatives à la délivrance de la carte de stationnement aux personnes handicapées devront être arrêtées par arrêté royal, il ne se justifie guère que l'arrêté ministériel du 7 mai 1999 comporte encore la définition générale des conditions visées.

Au contraire, il est recommandé d'incorporer dans le Code de la route les dispositions de l'article 1^{er}, 1°, de cet arrêté ministériel.

FORMALITÉS

9. En tant que le projet porte sur l'application de la législation en matière de TVA, il n'est pas exclu qu'il aura "une répercussion financière directe ou indirecte" ou "(sera) directement ou indirectement de nature à influencer les recettes" ⁷. Il ne ressort pas du dossier que le projet a été soumis à l'avis de l'Inspection des Finances, ni que le Ministre du Budget a donné son accord.

Ces formalités devront encore être accomplies.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

10. Dès lors que l'arrêté en projet vise à pourvoir à l'exécution de la législation en matière de TVA et de la réglementation en matière de carte de stationnement, les ministres compétents en la matière devront être associés à la proposition et au contreseing du projet.

11. Le projet n'indique pas l'objectif poursuivi par la mise en place du régime en projet. Or, il est essentiel d'en préciser le champ d'application.

Le Conseil d'État suggère de définir le champ d'application dans un nouvel article 1^{er}. Compte tenu des observations formulées à propos de la compétence de l'autorité fédérale (observation 4), cet article pourrait être rédigé comme suit:

"Article 1^{er}. Le présent arrêté vaut pour l'application:

- 1° des dispositions relatives au taux de 6 pour cent pour la taxe sur la valeur ajoutée concernant les voitures automobiles pour invalides et les pièces détachées, équipements et accessoires pour ces voitures, visées à l'annexe, tableau A, rubrique XXII, section I, § 1^{er}, 2°, 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;

⁽⁷⁾ Articles 5 et 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

- 2° des dispositions relatives aux facilités de stationnement pour les personnes handicapées, visées à l'article 27.4 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique."

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

12. Le premier alinéa du préambule fait référence à l'article 37 de la Constitution.

En vertu de cette disposition, le Roi peut régler le fonctionnement des services du pouvoir exécutif. Le projet ne porte toutefois pas sur cette matière. On omettra, dès lors, le premier alinéa du préambule.

13. Il serait préférable que le deuxième alinéa se réfère aux articles 37, § 1^{er}, et 77, § 2^o, du Code TVA.

14. Après le deuxième alinéa, on insérera un alinéa qui se réfère à l'article 1^{er} de la loi sur la circulation routière (voir l'observation 8.2).

15. Les troisième et quatrième alinéas seront omis du préambule (voir l'observation 4 relative à la compétence de l'autorité fédérale).

16. À la fin du cinquième alinéa, on écrira: "notamment l'annexe, tableau A, rubrique XXII, section I, § 1^{er}, 2^o".

(8) Il n'est pas d'usage que le préambule fasse référence aux alinéas d'un article ou d'un paragraphe. Si les auteurs du projet entendent maintenir la référence à l'alinéa 1^{er}, b, de l'article 77, § 2, ils devront également faire mention de l'alinéa 3 de cette disposition.

17. On omettra le sixième alinéa (voir l'observation 8.1), à moins que le projet ne soit complété par des dispositions visant à modifier l'arrêté ministériel du 7 mai 1999 qui y est mentionné.

Annexe

18. La partie I de l'annexe se réfère constamment à des articles d'un autre texte, le "BOBI" ("ancienne liste" ou "nouvelle liste"). Il n'est toutefois pas précisé ce qu'il y a lieu d'entendre par le sigle "BOBI" ⁹. On n'aperçoit pas non plus la portée de cette référence. La partie I de l'annexe est de ce fait inintelligible.

Cette partie de l'annexe mériterait d'être clarifiée sur ces points. Le lien entre le "BOBI" et l'annexe en projet, si tant est qu'il existe, devrait être clairement précisé.

19. Dans la partie II de l'annexe, les règles y énumérées font mention d'articles (allant de l'article 1^{er} à l'article 111). L'annexe n'est toutefois pas divisée en articles.

Cette méthode prête à confusion. Si les auteurs du projet entendent numérotter les règles visées, ils devront soit diviser l'ensemble de la partie II en articles (et en formuler les dispositions comme des articles d'un texte normatif), soit utiliser pour la désignation des règles un autre mot que "article" (par exemple: "règle n° ...", "critère n° ...").

20. La partie IV de l'annexe semble comporter une liste des "articles" de la partie II et indique la page où figure chaque article ¹⁰.

⁽⁹⁾ Il s'agit probablement du Barème officiel belge des invalidités, approuvé par l'arrêté du Régent du 12 février 1946. Voir la mention dans la partie II de l'annexe, sous "Pathologies des membres inférieurs", point 1.

⁽¹⁰⁾ La pagination n'est toutefois pas correcte.

Dès lors que l'arrêté en projet doit être publié au Moniteur belge, un renvoi aux pages du texte actuellement à l'examen n'a guère de sens. D'une manière plus générale, il n'est pas d'usage en légistique qu'un acte normatif se termine par une table des matières. On omettra donc la partie IV de l'annexe.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT