



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.263/3
van 20 april 2015

avis 57.263/3
du 20 avril 2015

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 16 van de wet van
15 mei 2014 houdende
uitvoering van het pact voor
competitiviteit,
werkgelegenheid en relance,
wat het Vlaamse Gewest
betreft, en tot vaststelling van
het in artikel 275⁸, § 5, van het
Wetboek van de
inkomstenbelastingen 1992
bedoelde formulier'

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution, en ce qui concerne
la Région flamande, de
l'article 16 de la loi du
15 mai 2014 portant exécution
du pacte de compétitivité,
d'emploi et de relance et
établissant le formulaire visé à
l'article 275⁸, § 5, du Code des
impôts sur les revenus 1992'

Op 13 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 april 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 16 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance, wat het Vlaamse Gewest betreft, en tot vaststelling van het in artikel 275⁸, § 5, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 bedoelde formulier'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 april 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 april 2015.

*

Le 13 mars 2015, 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, prorogé jusqu'au 20 avril 2015, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution, en ce qui concerne la Région flamande, de l'article 16 de la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance et établissant le formulaire visé à l'article 275⁸, § 5, du Code des impôts sur les revenus 1992'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 14 avril 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 avril 2015.

*

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 ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe steunzones af te bakenen rondom de stad Turnhout en rondom de stad Genk. De ondernemingen gelegen in die steunzones komen in aanmerking voor de structurele vermindering van de bedrijfsvoorheffing bedoeld in artikel 275⁸ van het Wetboek van Inkomstenbelasting 1992 (hierna: WIB 92) (artikel 1, alsook de bijlagen 2A, 2B, 3A en 3B van het ontwerp).

Bij artikel 2 van het ontwerp wordt het “formulier inzake de toepassing van de vrijstelling van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing in het kader van investeringen verricht in een inrichting gelegen in een steunzone” vastgesteld, waarvan het model als bijlage 1 bij het ontwerp is gevoegd.

Het te nemen besluit treedt in werking op 15 april 2015 (artikel 3 van het ontwerp).

3.1. Overeenkomstig artikel 16, vierde lid, van de wet van 15 mei 2014 ‘houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance’ worden de door de gewesten voorgestelde steunzones opgenomen in een koninklijk besluit en verdeeld in een A-groep en een B-groep, naargelang de steunzones – of delen ervan – al dan niet vallen binnen de steungebieden vermeld op de regionale steunkaart¹. Deze wetsbepaling biedt in beginsel rechtsgrond voor artikel 1 van het ontworpen besluit, alsook voor de bijlagen 2A, 2B, 3A en 3B.²

Uit artikel 16, eerste lid, van de wet van 15 mei 2014 kan echter worden opgemaakt dat, vooraleer een steunzone kan worden afgebakend, een samenwerkingsakkoord moet worden gesloten tussen de federale overheid en het betrokken gewest. Aan de Raad van State werd een ondertekend exemplaar bezorgd van een dergelijk samenwerkingsakkoord dat op 3 april 2015 is gesloten tussen de federale overheid en het Vlaamse Gewest. Overeenkomstig artikel 17 van dat samenwerkingsakkoord treedt het in werking op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

¹ Overeenkomstig artikel 15, 6°, van de wet van 15 mei 2014 wordt onder “regionale steunkaart” verstaan “een kaart met steungebieden die op sociaal-economisch gebied achtergebleven zijn en beantwoorden aan de voorwaarden, vermeld in de door de Europese Commissie uitgevaardigde richtsnoeren inzake regionale steunmaatregelen (Publicatieblad van 4 maart 2006, C 54 en 23 juli 2013, C 209). Deze steunkaart wordt samengesteld door de gewesten en heeft slechts uitwerking na publicatie in het Europees Publicatieblad”.

² De Raad van State beschikt evenwel niet over het vereiste feitelijke inzicht om na te gaan of voldaan is aan de voorwaarden voor de vaststelling van steunzones, onder meer inzake oppervlakte en bevolkingsaantal, die voorkomen in artikel 16 van de wet van 15 mei 2014.

In artikel 16, eerste lid, van de wet van 15 mei 2014 wordt bepaald dat in het samenwerkingsakkoord “nadere afspraken worden gemaakt omtrent de mogelijkheid tot cumulatie van deze maatregel [d.i. de structurele vermindering van de bedrijfsvoorheffing] met andere steunmaatregelen, het respecteren van de steunintensiteit overeenkomstig [verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’]³, de evaluatie en opvolging van deze maatregel en de termijn binnen dewelke de Koning de door dat gewest voorgestelde steunzones afbakent”. In artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 3 april 2015 wordt bepaald dat indien door de cumulatie van de (door de federale overheid toegestane) structurele vermindering van de bedrijfsvoorheffing met een gewestelijke of lokale steunmaatregel, de maximale steunintensiteit of het maximale steunplafond wordt overschreden, de laatstgenoemde steunmaatregel geacht moet worden te zijn toegekend bovenop de eerstgenoemde steunmaatregel en dat het gewest instaat voor de terugvordering of vermindering van de laatstgenoemde steunmaatregel ten belope van de maximale steunintensiteit.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat het gaat om een samenwerkingsakkoord dat “de Staat [zou] kunnen bezwaren”, zoals bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en waarvoor de instemming bij wet vereist is vooraleer dat samenwerkingsakkoord gevolg kan hebben. In het samenwerkingsakkoord engageert de federale overheid zich immers tot het toekennen van de steun ingevolge de structurele vermindering van de bedrijfsvoorheffing, ongeacht eventuele gewestelijke of lokale steunmaatregelen, hetgeen een financiële last impliceert voor de federale overheid. Uit de verwevenheid van de federale wettelijke regeling inzake de structurele vermindering van de bedrijfsvoorheffing met de verplichting tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin afspraken worden gemaakt over de cumulatie van steunmaatregelen en de wijze waarop die afspraken zijn ingevuld, komt duidelijk naar voor dat de federale overheid door het sluiten van dat samenwerkingsakkoord financiële engagementen heeft opgenomen waarop zij niet meer eenzijdig kan terugkomen.

De conclusie is dat de instemming bij wet door de Kamer van volksvertegenwoordigers moet worden verleend met het samenwerkingsakkoord van 3 april 2015, vooraleer de erin vervatte afspraken gevolg kunnen hebben.⁴ Dat betekent ook dat de regeling in het ontworpen besluit precair is zolang die instemming niet is verleend. De Raad van State adviseert dan ook om de uitvaardiging van het ontworpen besluit te verdagen tot een ontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 3 april 2015 is aangenomen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, uiteraard nadat het om advies is voorgelegd aan de Raad van State.

³ In de wettekst wordt nog verwezen naar verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard’, maar die verordening is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 651/2014.

⁴ De parlementaire goedkeuring van de wet van 15 mei 2014 kan niet worden gezien als een instemming bij voorbaat met de samenwerkingsakkoorden die ter uitvoering van artikel 16, eerste lid, ervan worden gesloten. De instemming met een samenwerkingsakkoord kan enkel worden verleend van zodra een samenwerkingsakkoord is gesloten en de inhoud ervan bekend is voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.

3.2. De rechtsgrond voor artikel 2 van het ontworpen besluit, alsook voor bijlage 1, wordt geboden door artikel 275⁸, § 5, eerste lid, WIB 92, zoals gewijzigd bij de wet van 24 maart 2015.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De verwijzing naar een aantal bepalingen van verordening (EU) nr. 651/2014 in het eerste lid van de aanhef houdt geen verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Het ontwerp vormt ook geen uitvoering als dusdanig van die verordeningsbepalingen. Het is eventueel wel mogelijk, gelet op de samenhang tussen die regeling en de ontworpen regeling, om ernaar te verwijzen als een element van het ruimere juridische kader waarmee rekening moet worden gehouden. In dat geval moet de verwijzing aanvangen met “Overwegende (...)” en moet het eerste lid worden opgenomen bij de andere onderdelen van de aanhef die aldus aanvangen.

Die opmerking geldt ook voor de verwijzing naar “het besluit van ... van de Vlaamse Regering houdende de erkenning van de inventarisatie van de bedrijventerreinen op perceelsniveau in het Vlaamse Gewest als authentieke geografische gegevensbron”. Dat besluit, dat recent om advies is voorgelegd aan de Raad van State,⁶ vormt uiteraard geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Gelet op de samenhang met de ontworpen regeling kan de verwijzing worden behouden, mits ze aanvangt met “Overwegende (...)”.

Artikel 1

5. In artikel 1, § 1, eerste lid, van het ontwerp moet de zinsnede “Naar aanleiding van (...) is verricht op 11 april 2014,” worden weggelaten. Er wordt immers enkel mee verwezen naar een feitelijke omstandigheid waarnaar overigens al wordt verwezen in de aanhef van het besluit. Die omstandigheid maakt geen deel uit van de normatieve inhoud van het ontworpen besluit en de verwijzing ernaar moet dan ook uit het dispositief worden geweerd.

Die opmerking geldt eveneens voor de zinsnede “Naar aanleiding van (...) is verricht op 4 juli 2013,” in artikel 1, § 2, eerste lid, van het ontwerp.

*

⁵ Wet van 24 maart 2015 ‘houdende de aanpassing van titel 3 van de wet van 15 mei 2014 houdende uitvoering van het pact voor competitiviteit, werkgelegenheid en relance en van de artikelen 275⁸ en 275⁹ van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 aan de Verordening (EU) Nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’.

⁶ Adviesaanvraag 57.283/3 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de erkenning van de inventarisatie van de bedrijventerreinen op perceelsniveau in het Vlaamse Gewest als authentieke geografische gegevensbron’.

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 a pour objet de délimiter des zones d'aide autour des villes de Turnhout et de Genk. Les entreprises situées dans ces zones peuvent bénéficier de la réduction structurelle du précompte professionnel, visée à l'article 275⁸ du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92) (article 1^{er}, ainsi que les annexes 2A, 2B, 3A et 3B du projet).

L'article 2 du projet fixe le « formulaire relatif à l'application de la dispense de versement de précompte professionnel dans le cadre des investissements réalisés dans un établissement situé dans une zone d'aide », dont le modèle figure en annexe 1 au projet.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 15 avril 2015 (article 3 du projet).

3.1. Conformément à l'article 16, alinéa 4, de la loi du 15 mai 2014 'portant exécution du pacte de compétitivité, d'emploi et de relance', les zones d'aide proposées par les régions sont déterminées par un arrêté royal et partagées en un groupe A et un groupe B, selon que les zones d'aide - ou des parties de celles-ci - sont ou non incluses dans les zones figurant sur la carte d'aide à finalité régionale¹. En principe, cette disposition législative procure un fondement juridique à l'article 1^{er} de l'arrêté en projet, ainsi qu'aux annexes 2A, 2B, 3A et 3B².

Il peut toutefois se déduire de l'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2014 que préalablement à la délimitation d'une zone d'aide, un accord de coopération doit être conclu entre l'autorité fédérale et la région concernée. Un exemplaire signé d'un tel accord de coopération, conclu le 3 avril 2015 entre l'autorité fédérale et la Région flamande, a été transmis au Conseil d'État. Conformément à l'article 17 de cet accord de coopération, il entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

L'article 16, alinéa 1^{er}, de la loi du 15 mai 2014 dispose que l'accord de coopération « [établit] des accords détaillés (...) en ce qui concerne la possibilité de cumuler cette mesure [à savoir de la réduction structurelle du précompte professionnel] avec d'autres mesures d'aide, le respect de l'intensité de l'aide conformément au [règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 'déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché

¹ Selon l'article 15, 6°, de la loi du 15 mai 2014, il y a lieu d'entendre par « carte d'aide à finalité régionale », « une carte des zones admissibles qui ont un retard au niveau socio-économique et qui répondent aux conditions, visées dans les lignes directrices promulguées par la Commission européenne concernant les aides à finalité régionale (Journal officiel du 4 mars 2006, C 54 et 23 juillet 2013, C 209). Cette carte d'aide est établie par les régions et ne sort ses effets qu'après la publication au Journal officiel européen ».

² Le Conseil d'État ne dispose toutefois pas des connaissances de fait requises pour apprécier s'il est satisfait aux conditions prévues à l'article 16 de la loi du 15 mai 2014 pour la fixation des zones d'aide, notamment en matière de superficie et de nombre d'habitants.

intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité’³], l’évaluation et [le] suivi de cette mesure et la période dans laquelle le Roi peut délimiter les zones d’aide proposées par cette Région ». L’article 6 de l’accord de coopération du 3 avril 2015 dispose que si le cumul de la réduction structurelle du précompte professionnel (accordée par l’autorité fédérale) et d’une mesure d’aide régionale ou locale entraîne un dépassement de l’intensité de l’aide maximale ou du plafond de l’aide maximal, c’est cette dernière mesure d’aide qui est censée attribuée au-dessus de l’aide attribuée citée en premier et qu’il appartient à la Région de récupérer ou de réduire l’aide citée en dernier à concurrence de l’intensité de l’aide maximale.

Il peut se déduire de ce qui précède qu’il s’agit d’un accord de coopération qui « pourrai(...)t grever l’État », au sens de l’article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’ et qui ne peut avoir effet qu’après avoir reçu l’assentiment par la loi. Dans l’accord de coopération, l’autorité fédérale s’engage en effet à octroyer l’aide résultant de la réduction structurelle du précompte professionnel, indépendamment des éventuelles mesures d’aides régionales ou locales, ce qui entraîne une charge financière pour l’autorité fédérale. Il ressort clairement de l’interaction entre les dispositions légales fédérales en matière de réduction structurelle du précompte professionnel et l’obligation de conclure un accord de coopération établissant des accords en matière de cumul de mesures d’aides, et la mise en oeuvre de ces accords, que l’autorité fédérale en concluant cet accord de coopération a pris des engagements financiers qu’elle ne peut plus dénoncer unilatéralement.

Il y a lieu de conclure que la Chambre des représentants doit porter assentiment par la loi à l’accord de coopération du 3 avril 2015 avant que les accords qui y sont inscrits puissent avoir effet⁴. Cela signifie également qu’aussi longtemps que cet assentiment n’aura pas été donné, le dispositif de l’arrêté en projet sera précaire. Le Conseil d’État recommande dès lors de surseoir à l’adoption de l’arrêté en projet tant que – la Chambre des représentants n’aura pas adopté un projet de loi portant assentiment à l’accord de coopération du 3 avril 2015, bien entendu après l’avoir soumis pour avis au Conseil d’État.

3.2. L’article 2 de l’arrêté en projet, ainsi que l’annexe 1 trouvent leur fondement juridique dans l’article 275⁸, § 5, alinéa 1^{er}, du CIR 92, modifié par la loi du 24 mars 2015⁵.

³ Le texte légal fait encore référence au règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 ‘déclarant certaines catégories d’aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité’, mais ce règlement a été abrogé par le règlement (UE) n° 651/2014.

⁴ L’adoption de la loi du 15 mai 2014 par le Parlement ne peut pas être considérée comme un assentiment anticipé à l’accord de coopération qui a été conclu en exécution de son article 16, alinéa 1^{er}. L’assentiment à un accord de coopération ne peut être donné que dès sa conclusion et dès que la Chambre des représentants a connaissance de son contenu.

⁵ Loi du 24 mars 2015 ‘visant l’adaptation du titre 3 de la loi du 15 mai 2014 portant exécution du pacte de compétitivité, d’emploi et de relance et des articles 275⁸ et 275⁹ du Code des impôts sur les revenus 1992 au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d’aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité’.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. La référence à un certain nombre de dispositions du règlement (UE) n° 651/2014 faite dans le premier alinéa du préambule est sans rapport avec le fondement juridique de l'arrêté en projet. Le projet ne donne pas non plus exécution en tant que tel à ces dispositions du règlement. Il est possible le cas échéant, eu égard au lien de connexité entre ces dispositions et le dispositif en projet, de faire référence à celles-ci en tant qu'éléments du cadre juridique plus large qu'il y a lieu de prendre en considération. Dans ce cas, la référence doit commencer par « Considérant (...) » et le premier alinéa doit être mentionné parmi les autres éléments du préambule qui commencent de la sorte.

Cette observation s'applique aussi à la référence à « l'arrêté du ... du Gouvernement flamand portant reconnaissance de l'inventaire des terrains d'activités économiques à l'échelle de la parcelle en Région flamande comme source authentique de données géographiques ». Cet arrêté, qui a été récemment soumis pour avis au Conseil d'État ⁶, ne procure évidemment pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Eu égard à la connexité avec le dispositif en projet, la référence peut être maintenue pour autant qu'elle commence par « Considérant (...) ».

Article 1^{er}

5. À l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, le membre de phrase « Suite au (...) a été effectuée le 11 avril 2014 », sera omis. Il s'agit en effet d'une simple référence à une circonstance de fait, qui est d'ailleurs déjà visée dans le préambule de l'arrêté. Cette circonstance est étrangère au contenu normatif de l'arrêté en projet et la référence qui y est faite doit dès lors être écartée du dispositif.

La même observation s'applique au membre de phrase « Suite au (...) a été effectuée le 4 juillet 2013 », figurant à l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT

⁶ Demande d'avis 57.293/3 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'portant reconnaissance de l'inventaire des terrains d'activités économiques à l'échelle de la parcelle en Région flamande comme source authentique de données géographiques'.