



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.700/3
van 16 juli 2015

avis 57.700/3
du 16 juillet 2015

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
aanpassing van de bepalingen
tot toekenning van titels en
graden in de fiscale wetboeken,
de wettelijke bepalingen met
betrekking tot de douane en
accijnzen, en verscheidene
andere wettelijke bepalingen
en houdende verscheidene
andere wetswijzigingen'

un avant-projet de loi 'adaptant
les dispositions attributives de
titres et de grades dans les
codes fiscaux, les dispositions
légales relatives aux douanes et
accises et diverses autres
dispositions légales et portant
diverses autres modifications
législatives'

Op 15 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 30 juli 2015,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot aanpassing van de bepalingen tot toekenning van titels en graden in de fiscale wetboeken, de wettelijke bepalingen met betrekking tot de douane en accijnzen, en verscheidene andere wettelijke bepalingen en houdende verscheidene andere wetswijzigingen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 juli 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan CLEMENT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juli 2015.

*

Le 15 juin 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 de plein droit jusqu'au 30 juillet 2015,^(**) sur un avant-projet de loi ‘adaptant les dispositions attributives de titres et de grades dans les codes fiscaux, les dispositions légales relatives aux douanes et accises et diverses autres dispositions légales et portant diverses autres modifications législatives’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 7 juillet 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juillet 2015.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voorontwerp van wet strekt ertoe in verschillende wettelijke bepalingen de titels en graden van personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Financiën aan te passen aan, enerzijds, de nieuwe organisatiestructuur van die dienst en, anderzijds, de invoering van de gemene loopbaan voor de titularissen van een bijzondere titel in niveau A.

Hiertoe strekt het ontwerp tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hoofdstuk I van het ontwerp), het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde (hoofdstuk II), het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (hoofdstuk III), het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten (hoofdstuk IV), het Wetboek der successierechten (hoofdstuk V), het Wetboek diverse rechten en taksen (hoofdstuk VI), wettelijke bepalingen betreffende de douane en accijnzen (hoofdstuk VII), de wet van 27 december 1994 ‘tot goedkeuring van het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet overeenkomstig richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993’ (hoofdstuk VIII), de domaniale wet van 22 december 1949 (hoofdstuk IX) en de wet van 25 april 2014 ‘tot aanpassing in de fiscale wetgeving van de benamingen van de administraties van de Federale Overheidsdienst Financiën en houdende verscheidene andere wetswijzigingen’ (hoofdstuk X).

In hoofdzaak worden in de wetsbepalingen tot wijziging waarvan het ontwerp strekt, de woorden “controleur”, “inspecteur” en “(gewestelijke) directeur” vervangen door, respectievelijk, de woorden “attaché”, “adviseur” en “adviseur-generaal”. Tevens worden de woorden “ontvanger der belastingen” vervangen door het woord “ontvanger”, aangezien het niet langer noodzakelijk is te verduidelijken tot welke administratie de betrokkene behoort. In voorkomend geval worden deze woorden vervangen door de woorden “de bevoegde ambtenaar”, en worden de graden vervangen door titels.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

BEVOEGDHEID

3. Luidens artikel 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ (hierna: bijzondere financieringswet) zijn de volgende belastingen gewestelijke belastingen:

1° de belasting op de spelen en weddenschappen;

2° de belasting op de automatische ontspanningstoestellen;

3° de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken;

4° het successierecht van rijksinwoners en het recht van overgang bij overlijden van niet-rijksinwoners;

5° de onroerende voorheffing;

6° het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van in België gelegen onroerende goederen met uitsluiting van de overdrachten die het gevolg zijn van een inbreng in een vennootschap behalve voor zover het een inbreng betreft door een natuurlijk persoon van een woning in een Belgische vennootschap;

7° het registratierecht op :

a) de vestiging van een hypotheek op een in België gelegen onroerend goed;

b) de gedeeltelijke of gehele verdelingen van in België gelegen onroerende goederen, de afstanden onder bezwarende titel, onder medeëigenaars, van onverdeelde delen in soortgelijke goederen, en de omzettingen bedoeld in de artikelen 745*quater* en 745*quinquies* van het Burgerlijk Wetboek, zelfs indien er geen onverdeeldheid is;

8° het registratierecht op de schenkingen onder de levenden van roerende of onroerende goederen;

(...)

12° het eurovignet.”

Volgens artikel 4, §§ 1 tot 4, van de bijzondere financieringswet zijn de gewesten bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de in artikel 3, eerste lid, van diezelfde bijzondere wet bedoelde belastingen te wijzigen.²

3.1. Zoals reeds vermeld, strekt het ontwerp tot wijziging van, onder meer, het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten (hoofdstuk IV) en het Wetboek der successierechten (hoofdstuk V). In die mate heeft het betrekking op de voormelde gewestelijke belastingen. Hetzelfde geldt (i) voor een aantal van de ontworpen wijzigingen van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hoofdstuk II), in zoverre die bepalingen van toepassing zijn op de onroerende voorheffing, (ii) voor de ontworpen wijzigingen van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (hoofdstuk III), aangezien die bepalingen van

² In artikel 4, § 2, van de bijzondere financieringswet wordt voorts gesteld dat de gewesten het federaal kadastraal inkomen evenwel niet kunnen wijzigen en dat het gezamenlijke beheer van de gegevens van de patrimoniale documentatie geschiedt bij wege van een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92*bis*, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

De uitoefening van deze bevoegdheden is, wat het eurovignet betreft, in de in artikel 4, § 4, van de bijzondere financieringswet bepaalde gevallen afhankelijk van een voorafgaandelijk tussen de drie gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord als bedoeld bij artikel 92*bis*, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

toepassing zijn op de belasting op de spelen en de weddenschappen³ en op de belasting op de automatische ontspanningstoestellen,⁴ (iii) voor de ontworpen wijzigingen van de wetsbepalingen inzake de slijterijen van gegiste dranken, samengeordend op 3 april 1953 (artikelen 108 tot 119), en (iv) voor de ontworpen wijziging van artikel 12, § 2, van de wet van 27 december 1994 (artikel 182), aangezien die bepaling van toepassing is op het eurovignet.

Zoals vermeld blijft het ontwerp er evenwel toe beperkt in de voormelde wetboeken en wetten de titels en graden van personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Financiën aan te passen aan, enerzijds, de nieuwe organisatiestructuur van die dienst en, anderzijds, de invoering van de gemene loopbaan voor de titularissen van een bijzondere titel in niveau A. Het strekt er dus toe de administratieve procedureregels te wijzigen in de wettelijke bepalingen tot wijziging waarvan het ontwerp strekt. Hiermee wordt niets gewijzigd aan de aanslagvoet, noch aan de heffingsgrondslag, noch aan de vrijstellingen van de voormelde gewestelijke belastingen.

3.2. Uit de combinatie van de artikelen 5, § 3, eerste lid, en 5, § 4, van de bijzondere financieringswet blijkt dat de federale Staat bevoegd is om de administratieve procedureregels te wijzigen die betrekking hebben op de gewestelijke belastingen wat de gewesten betreft waarvoor hij nog steeds zorgt voor de dienst van die belasting in de zin van artikel 5, § 3, van de bijzondere financieringswet.

3.3. Sedert het aanslagjaar 1999 verzorgt en regelt het Vlaamse Gewest in eigen beheer de dienst van de onroerende voorheffing.⁵

Sedert 1 januari 2015 verzekert het Vlaamse Gewest eveneens de dienst van de in artikel 3, eerste lid, 4° en 6° tot 8°, van de bijzondere financieringswet bedoelde belastingen.⁶

Bijgevolg moet het territoriale toepassingsgebied van het ontwerp, wat die belastingen betreft, beperkt worden tot het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.⁷

Sedert 1 januari 2010 verzekert het Waalse Gewest zelf de dienst van de belasting op spelen en weddenschappen, van de belasting op de automatische ontspanningstoestellen en van de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken.⁸

³ Het ontworpen artikel 53 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (artikel 53 van het ontwerp) maakt deel uit van titel III ("Belasting op de spelen en de weddenschappen") van dat wetboek.

⁴ Het ontworpen artikel 81, 2°, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (artikel 54 van het ontwerp) maakt deel uit van titel IV ("Belasting op de automatische ontspanningstoestellen") van dat wetboek.

⁵ Zie de artikelen 2 en 28 van het decreet van 9 juni 1998 van het Vlaamse Gewest 'houdende bepalingen tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen voor wat betreft de onroerende voorheffing'.

⁶ Artikel 10 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 9 november 2012 'houdende diverse bepalingen betreffende financiën en begroting'.

⁷ Adv.RvS 36.078/VR/2 van 9 december 2003 bij een voorstel van wet 'tot wijziging van artikel 257 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, teneinde de verminderingen van de onroerende voorheffing automatisch te maken', *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 51-0332/02, opmerking 4.2.

Bijgevolg moet het territoriale toepassingsgebied van het ontwerp, wat die belastingen betreft, beperkt worden tot het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Sinds 1 januari 2011 verzekert het Vlaamse Gewest zelf de dienst van de belasting wat het eurovignet betreft.⁹ Sinds 1 januari 2014 doet het Waalse Gewest hetzelfde.¹⁰

Bijgevolg moet het territoriale toepassingsgebied van het ontwerp, wat het eurovignet betreft, beperkt worden tot het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

3.4. Van de wetgever kan niet worden geëist dat hij in elke bepaling uitdrukkelijk de bevoegdheidverdelende regels in herinnering brengt die hij verondersteld wordt in acht te nemen;¹¹ er moet dus, zelfs in geval van stilzwijgen vanwege de wetgever hieromtrent, worden vermoed dat de ontworpen bepalingen beogen zich naar de bevoegdheidverdelende regels te gedragen.

Gelet op het voorgaande moeten de ontworpen bepalingen conform de bevoegdheidverdelende regels worden geïnterpreteerd, wat betekent dat:

- de ontworpen wijzigingen, wat betreft de onroerende voorheffing, evenals de in artikel 3, eerste lid, 4° en 6° tot 8°, van de bijzondere financieringswet bedoelde belastingen, enkel van toepassing zijn op het grondgebied van het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest;

- de ontworpen wijzigingen, wat betreft de belasting op spelen en weddenschappen, de belasting op de automatische ontspanningstoestellen en de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken, enkel van toepassing zijn op het grondgebied van het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest;

- de ontworpen wijziging, wat betreft het eurovignet, enkel van toepassing is op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Desgevallend kan dit uitdrukkelijk in de memorie van toelichting worden gepreciseerd.

⁸ Artikel 103 van het decreet van het Waalse Gewest van 10 december 2009 ‘modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, l’arrêté royal du 3 avril 1953 coordonnant les dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, la loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision et le décret du 6 mai 1999 relatif à l’établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes’.

⁹ Artikel 75 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 9 juli 2010 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2010’ en artikel 26 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 ‘tot oprichting van een Vlaamse controle-instantie voor de naleving van de wetten op de verkeersbelastingen en houdende wijziging van diverse bepalingen’.

¹⁰ Beslissing van de Waalse Regering van 19 juli 2012, waarbij de dienst van de verkeersbelasting, van de belasting op de inkeerstelling en van het eurovignet, bedoeld in artikel 3, eerste lid, 10°, 11° en 12°, en in artikel 5, § 3, eerste lid, *in fine*, vierde streepje, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, door het Gewest zal worden waargenomen, goedgekeurd bij artikel 15 van het decreet van het Waalse Gewest van 19 december 2012 ‘contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l’année budgétaire 2013’.

¹¹ GwH 21 maart 2000, nr. 30/2000, B.4.2; GwH 17 mei 2000, nr. 56/2000, B.5.

VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 5, § 3, eerste lid, van de bijzondere financieringswet zorgt de federale overheid, tenzij het gewest er anders over beslist, met inachtneming van de door haar vastgestelde procedureregels kosteloos voor de dienst van de in artikel 3, eerste lid, 1° tot 8° en 10° tot 12°, van die bijzondere wet bedoelde belastingen “voor rekening van *en in overleg met* het betrokken gewest”.

4.1. Hieruit vloeit voort dat wanneer de federale overheid, zoals thans het geval is, de administratieve procedureregels met betrekking tot de in artikel 3, eerste lid, 1° tot 8° en 12°, van de bijzondere financieringswet bedoelde belastingen beoogt te wijzigen, zij overleg dient te plegen met de gewesten voor rekening waarvan zij zorgt voor de dienst van die belastingen. De overlegverplichting moet immers worden geacht niet alleen betrekking te hebben op de correcte uitoefening van de “dienst der belastingen”, maar ook op de regelgeving betreffende die dienst, nu die regelgeving een rechtstreekse weerslag kan hebben op de correcte inning van de belastingen en op de omvang van de belastingontvangsten zelf.

4.2. Het feit dat de ontworpen wijzigingen ertoe beperkt blijven in verschillende wettelijke bepalingen de titels en de graden van personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Financiën aan te passen, doet geen afbreuk aan de voormelde overlegverplichting. In artikel 5, § 3, eerste lid, van de bijzondere financieringswet wordt immers geen onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke en formele wijzigingen van de regelgeving betreffende de dienst van de belastingen die de federale overheid voor rekening van de gewesten verzorgt.¹²

4.3. Bijgevolg dient over het ontwerp overleg te worden gepleegd met de gewesten wat de bepalingen betreft die betrekking hebben op gewestelijke belastingen, voor zover de federale overheid met toepassing van artikel 5, § 3, eerste lid, van de bijzondere financieringswet, voor de dienst van die belastingen zorgt.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde overlegverplichting nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

5. Artikel 59, 1°, van het ontwerp strekt ertoe in de Nederlandse tekst van artikel 183, eerste lid, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, de woorden “agenten van het bestuur der registratie en domeinen” te vervangen door de woorden “ambtenaren van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie”.

¹² Zie adv.RvS 57.371/VR/3 van 15 juni 2015 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming’, opmerking 20.3.

Te dien aanzien moet evenwel worden opgemerkt dat bij artikel 67, 2°, van de wet van 25 april 2014 ‘tot aanpassing in de fiscale wetgeving van de benamingen van de administraties van de Federale Overheidsdienst Financiën en houdende verscheidene andere wetswijzigingen’, in de Nederlandse tekst van artikel 183, eerste lid, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten de woorden “het bestuur der registratie en domeinen” zijn vervangen door de woorden “de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie”

Bijgevolg kan ermee worden volstaan om in artikel 59, 1°, van het ontwerp het woord “agenten” te vervangen door het woord “ambtenaren”.

6. Artikel 59, 3°, van het ontwerp strekt ertoe in artikel 183, derde lid, van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, de woorden “gewestelijke directeur van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen” te vervangen. Die woorden bevinden zich evenwel in het vierde lid, en niet in het derde lid, van die bepaling.¹³

7. In de inleidende zin van artikel 98 van het ontwerp moeten in de Nederlandse tekst de woorden “eerste lid” worden weggelaten.

8. In de Nederlandse tekst van artikel 33, tweede lid, van de algemene wet van 18 juli 1977 ‘inzake douane en accijnzen’ komen enkel de woorden “De ontvanger” voor (niet “de ontvanger”). Artikel 123, 3°, van het ontwerp strekt reeds tot wijziging van die woorden. Bijgevolg dient artikel 123, 2°, van het ontwerp beperkt te blijven tot de Franse tekst van het voormelde artikel 33, tweede lid, van die wet.

9. Artikel 141 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 156 van de algemene wet van 18 juli 1977 ‘inzake douane en accijnzen’ de woorden “het plaatselijk hoofd der douane” te vervangen. Artikel 156 van die wet heeft het evenwel over “het *dichtstbijzijnde* plaatselijk hoofd der douane”. Bijgevolg dienen die woorden te worden vervangen.

10. Artikel 150 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 216 van de algemene wet van 18 juli 1977 ‘inzake douane en accijnzen’ de woorden “de directeur-generaal van de Administratie der douane en accijnzen” te vervangen. Zoals gewijzigd bij artikel 95 van de wet van 25 april 2014, heeft die bepaling het evenwel over “de directeur-generaal van de *Algemene* Administratie der douane en accijnzen”. Bijgevolg dienen die woorden te worden vervangen.

11. Artikel 169 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 7, § 3, van de wet van 10 juni 2006 ‘betreffende de biobrandstoffen’ de woorden “directeur-generaal der douane en accijnzen” te vervangen. Zoals gewijzigd bij artikel 95 van de wet van 25 april 2014, heeft die bepaling het evenwel over “directeur-generaal van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen”. Bijgevolg dienen die woorden te worden vervangen.

¹³ Artikel 90 van de wet van 21 december 2013 ‘houdende diverse fiscale en financiële bepalingen’ heeft in artikel 183 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten tussen het tweede en het derde lid een lid ingevoegd waarmee in het ontwerp ogenschijnlijk geen rekening werd gehouden.

12. Luidens artikel 183 van het ontwerp worden, “[i]ndien er geen titularis werd aangesteld in de functie van adviseur-generaal of de titularis afwezig is en er geen interimaris werd aangesteld, (...) de bevoegdheden verbonden aan de functie uitgeoefend door de daartoe aangeduide adviseur”.

Artikel 107, tweede lid, van de Grondwet verleent aan de Koning de bevoegdheid om de organisatie van de federale overheidsdiensten te regelen. Zowel in de rechtspraak als in de rechtsleer wordt uit de voormelde grondwetsbepaling afgeleid dat het oprichten en organiseren van de diensten van algemeen bestuur zaak van de Koning is.¹⁴

Hieruit volgt dat de wetgever zich ervan moet onthouden zich te mengen in de organisatie van de diensten van algemeen bestuur. Deze inmenging is slechts verenigbaar met de grondwettelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht indien ze gerechtvaardigd is door uitzonderlijke omstandigheden of indien ze betrekking heeft op bepalingen die krachtens de Grondwet alleen door de wetgever kunnen worden uitgevaardigd.

Dit is hier niet het geval. Artikel 183 van het ontwerp dient bijgevolg te worden geschrapt.

13. Luidens artikel 184 van het ontwerp zal de aan te nemen wet in werking treden de dag waarop zij in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, dient dat artikel te worden weggelaten.

*

¹⁴ Zie GwH 2 juni 2004, nr. 99/2004 van 2 juni 2004, B.6.2; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Maklu, Antwerpen, 1999, 369.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités requises.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi vise à adapter, dans diverses dispositions légales, les titres et grades des agents du Service public fédéral Finances, d'une part, à la nouvelle structure organisationnelle de ce service et, d'autre part, à la nomination dans la carrière commune des titulaires d'un titre particulier dans le niveau A.

À cet effet, le projet entend modifier le Code des impôts sur les revenus 1992 (chapitre I^{er} du projet), le Code de la taxe sur la valeur ajoutée (chapitre II), le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (chapitre III), le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (chapitre IV), le Code des droits de succession (chapitre V), le Code des droits et taxes divers (chapitre VI), des dispositions légales relatives aux douanes et accises (chapitre VII), la loi du 27 décembre 1994 'portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993' (chapitre VIII), la loi domaniale du 22 décembre 1949 (chapitre IX) et la loi du 25 avril 2014 'adaptant dans la législation fiscale les dénominations des administrations du Service public fédéral Finances et portant diverses autres modifications législatives' (chapitre X).

Pour l'essentiel, dans les dispositions légales que le projet vise à modifier, les mots « contrôleur », « inspecteur » et « directeur (régional) », sont respectivement remplacés par les mots « attaché », « conseiller » et « conseiller général ». Dès lors qu'il n'est plus nécessaire de préciser à quelle administration l'intéressé appartient, les mots « receveur des contributions » sont en outre remplacés par le mot « receveur ». Le cas échéant, ces mots sont remplacés par les mots « l'agent compétent », et les titres se substituent aux grades.

COMPETENCE

3. Selon l'article 3, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' (ci-après : loi spéciale de financement), les impôts suivants sont des impôts régionaux :

« 1° la taxe sur les jeux et paris ;

2° la taxe sur les appareils automatiques de divertissement ;

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

3° la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées ;

4° les droits de succession d'habitants du Royaume et les droits de mutation par décès de non-habitants du Royaume ;

5° le précompte immobilier ;

6° les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique, à l'exclusion des transmissions résultant d'un apport dans une société, sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport, fait par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation ;

7° les droits d'enregistrement sur :

a) la constitution d'une hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique ;

b) les partages partiels ou totaux de biens immeubles situés en Belgique, les cessions à titre onéreux, entre copropriétaires, de parties indivises de tels biens, et les conversions prévues aux articles 745*quater* et 745*quinquies* du Code civil, même s'il n'y a pas indivision ;

8° les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles ;

(...)

12° l'eurovignette ».

Selon l'article 4, §§ 1^{er} à 4, de la loi spéciale de financement, les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, de cette même loi spéciale ².

3.1. Comme il a déjà été mentionné, le projet vise à modifier, notamment, le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (chapitre IV) et le Code des droits de succession (chapitre V). Dans cette mesure, il concerne les impôts régionaux précités. Il en va de même (i) pour certaines des modifications en projet du Code des impôts sur les revenus 1992 (chapitre II), dans la mesure où ces dispositions s'appliquent au précompte immobilier, (ii) pour les modifications en projet du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (chapitre III), dès lors que ces dispositions s'appliquent à la taxe sur les jeux et paris ³ et à la taxe sur les appareils automatiques de divertissement ⁴, (iii) pour les modifications en projet des dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, coordonnées le 3 avril 1953 (articles 108

² L'article 4, § 2, de la loi spéciale de financement énonce encore que les régions ne peuvent toutefois modifier le revenu cadastral fédéral et que la gestion conjointe des données de la documentation patrimoniale s'effectue par la voie d'un accord de coopération au sens de l'article 92*bis*, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

En ce qui concerne l'eurovignette, l'exercice de ces compétences est, dans les cas prévus à l'article 4, § 4, de la loi spéciale de financement, subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois régions, au sens de l'article 92*bis*, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

³ L'article 53, en projet, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (article 53 du projet) fait partie du titre III (« Taxe sur les jeux et paris ») de ce code.

⁴ L'article 81, 2°, en projet, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (article 54 du projet) fait partie du titre IV (« Taxe sur les appareils automatiques de divertissement ») de ce code.

à 119), et (iv) pour la modification en projet de l'article 12, § 2, de la loi du 27 décembre 1994 (article 182), cette disposition étant applicable à l'eurovignette.

Comme il a déjà été mentionné, le projet se limite cependant à adapter, dans les codes et lois précités, les titres et grades des agents du Service public fédéral Finances, d'une part, à la nouvelle structure organisationnelle de ce service et, d'autre part, à la nomination dans la carrière commune des titulaires d'un titre particulier dans le niveau A. Il vise par conséquent à modifier les règles de procédure administratives dans les dispositions légales qu'il entend modifier. Aucune modification n'est ainsi apportée ni au taux d'imposition, ni à la base d'imposition, ni aux exonérations des impôts régionaux précités.

3.2. Il ressort d'une lecture combinée des articles 5, § 3, alinéa 1^{er}, et 5, § 4, de la loi spéciale de financement que l'État fédéral est compétent pour modifier les règles de procédure administratives relatives aux impôts régionaux en ce qui concerne les régions pour le compte desquelles il assure encore le service des impôts au sens de l'article 5, § 3, de la loi spéciale de financement.

3.3. Depuis l'exercice d'imposition 1999, la Région flamande assure et règle en régie le service du précompte immobilier ⁵.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, la Région flamande assure également le service des impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 4^o et 6^o à 8, de la loi spéciale de financement ⁶.

Il s'ensuit, qu'en ce qui concerne ces impôts, le champ d'application territorial du projet doit être limité à la Région wallonne et à la Région de Bruxelles-Capitale ⁷.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, la Région wallonne assure elle-même le service de la taxe sur les jeux et paris, de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et de la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées ⁸.

En conséquence, en ce qui concerne ces impôts, le champ d'application territorial du projet doit être limité à la Région flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, la Région flamande assure elle-même le service de l'impôt en ce qui concerne l'eurovignette ⁹. Depuis le 1^{er} janvier 2014, il en va de même pour la Région wallonne ¹⁰.

⁵ Voir les articles 2 et 28 du décret de la Région flamande du 9 juin 1998 'houdende bepalingen tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen voor wat betreft de onroerende voorheffing'

⁶ Article 10 du décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 9 novembre 2012 'houdende diverse bepalingen betreffende financiën en begroting'.

⁷ Avis C.E. 36.078/VR/2 du 9 décembre 2003 sur une proposition de loi 'modifiant l'article 257 du Code des impôts sur les revenus 1992 afin de rendre automatique[s] les réductions au précompte immobilier', *Doc. parl.*, Chambre, 2003-04, n° 51-0332/02, observation 4.2.

⁸ Article 103 du décret de la Région wallonne du 10 décembre 2009 'modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, l'arrêté royal du 3 avril 1953 coordonnant les dispositions légales concernant les débits de boissons fermentées, la loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision et le décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes'.

Il en résulte, qu'en ce qui concerne l'eurovignette, le champ d'application territorial du projet doit être limité à la Région de Bruxelles-Capitale.

3.4. Il ne peut être exigé du législateur qu'il rappelle expressément, dans chaque disposition, les règles répartitrices de compétences qu'il est censé respecter¹¹ ; il faut donc, même en cas de silence du législateur sur ce point, présumer que les dispositions en projet entendent se conformer à ces règles.

Dans ces conditions, les dispositions en projet doivent être interprétées conformément aux règles réparatrices de compétences, ce qui signifie que :

- en ce qui concerne le précompte immobilier et les impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 4^o et 6^o à 8^o, de la loi spéciale de financement, les modifications en projet ne sont applicables que sur le territoire de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale ;

- en ce qui concerne la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées, les modifications en projet ne sont applicables que sur le territoire de Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale ;

- en ce qui concerne l'eurovignette, la modification en projet n'est applicable que sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le cas échéant, l'exposé des motifs peut le préciser expressément.

FORMALITÉS

4. L'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale de financement dispose qu'à moins que la région n'en décide autrement, l'État fédéral assure gratuitement dans le respect des règles de procédure qu'il fixe, le service des impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o à 8^o et 10^o à 12^o, « pour le compte de la région *et en concertation avec celle-ci* ».

4.1. Il s'ensuit que lorsque l'autorité fédérale veut, comme c'est actuellement le cas, modifier les règles de procédure administratives en ce qui concerne les impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o à 8^o et 12^o, de la loi spéciale de financement, elle doit se concerter avec les régions pour le compte desquelles elle assure le service de ces impôts. En effet, il faut considérer que l'obligation de concertation s'applique non seulement à l'exercice correct du

⁹ Article 75 du décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 9 juillet 2010 'houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2010' et article 26 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 décembre 2010 'tot oprichting van een Vlaamse controle-instantie voor de naleving van de wetten op de verkeersbelastingen en houdende wijziging van diverse bepalingen'.

¹⁰ Décision du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012, suivant laquelle la Région assurera le service de la taxe de circulation, de la taxe de mise en circulation et de l'Eurovignette, visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 10^o, 11^o et 12^o, et à l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, *in fine*, quatrième tiret, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, ratifié par l'article 15 du décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 'contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013'.

¹¹ C.C., 21 mars 2000, n° 30/2000, B. 4.2 ; C.C., 17 mai 2000, n° 56/2000, B.5.

« service des impôts », mais également à la réglementation relative à ce service, dès lors que celle-ci peut avoir une incidence directe sur la perception correcte des impôts et sur le volume des recettes fiscales mêmes.

4.2. Le fait que les modifications en projet restent limitées à adapter dans différentes dispositions légales les titres et les grades des agents du Service public fédéral Finances n'affecte en rien l'obligation de concertation précitée. L'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale de financement ne fait en effet pas de distinction entre des modifications substantielles et formelles de la réglementation relative au service des impôts que l'autorité fédérale assure pour le compte des régions ¹².

4.3. Il s'impose par conséquent que le projet fasse l'objet d'une concertation avec les régions en ce qui concerne les dispositions relatives aux impôts régionaux, pour autant que l'autorité fédérale assure le service de ces impôts en application de l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale de financement.

Si le texte soumis au Conseil d'État devait encore subir des modifications à la suite de l'exécution de cette obligation de concertation, il y aurait lieu, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, de soumettre les dispositions modifiées ou ajoutées à la section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

5. L'article 59, 1^o, du projet vise à remplacer, dans le texte néerlandais de l'article 183, alinéa 1^{er}, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, les mots « agenten van het bestuur der registratie en domeinen » par les mots « ambtenaren van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie ».

À ce sujet, il faut cependant observer que, dans le texte néerlandais de l'article 183, alinéa 1^{er}, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, l'article 67, 2^o, de la loi du 25 avril 2014 'adaptant dans la législation fiscale les dénominations des administrations du Service public fédéral Finances et portant diverses autres modifications législatives' a remplacé les mots « het bestuur der registratie en domeinen » par les mots « de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie ».

À l'article 59, 1^o, du projet, il peut par conséquent suffire, de remplacer le mot « agenten » par le mot « ambtenaren ».

6. L'article 59, 3^o, du projet vise à remplacer, à l'article 183, alinéa 3, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, les mots « directeur régional de la taxe sur la

¹² Voir avis C.E. 57.371/VR/3 du 15 juin 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'tot wijziging van regelgeving met betrekking tot het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, wat betreft bevoegdheden, overgedragen in het kader van de zesde staatshervorming', observation 20.3.

valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines ». Ces mots figurent toutefois à l'alinéa 4, et non pas à l'alinéa 3, de cette disposition ¹³.

7. Le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 98 du projet, on omettra les mots « eerste lid ».

8. Le texte néerlandais de l'article 33, alinéa 2, de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises' comprend uniquement les mots « De ontvanger » (pas « de ontvanger »). L'article 123, 3°, du projet a déjà pour objet de modifier ces mots. L'article 123, 2°, du projet doit par conséquent rester limité au texte français de l'article 33, alinéa 2, précité, de cette loi.

9. L'article 141 du projet vise à remplacer, dans l'article 156 de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises', les mots « chef local de la douane ». L'article 156 de cette loi mentionne cependant « le chef local de la douane *le plus proche* ». Il convient par conséquent de remplacer ces mots.

10. L'article 150 du projet vise à remplacer, dans l'article 216 de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises', les mots « du directeur général de l'Administration des douanes et accises ». Modifiée par l'article 95 de la loi du 25 avril 2014, cette disposition fait cependant mention du « directeur général de l'Administration *générale* des douanes et accises ». Il convient par conséquent de remplacer ces mots.

11. L'article 169 du projet vise à remplacer, dans l'article 7, § 3, de la loi du 10 juin 2006 'concernant les biocarburants', les mots « le directeur général des douanes et accises ». Modifiée par l'article 95 de la loi du 25 avril 2014, cette disposition fait cependant mention du « directeur général de l'Administration *générale* des douanes et accises ». Il convient par conséquent de remplacer ces mots.

12. Selon l'article 183 du projet, « [l]orsqu'il n'y a pas de titulaire nommé dans la fonction de conseiller général ou que le titulaire est absent et qu'aucun intérimaire n'a été désigné, les compétences liées à la fonction sont exercées par le conseiller désigné à cet effet ».

L'article 107, alinéa 2, de la Constitution confère au Roi le pouvoir de régler l'organisation des services publics fédéraux. Tant la jurisprudence que la doctrine déduisent de cette disposition constitutionnelle que la création et l'organisation des services de l'administration générale sont de la compétence du Roi ¹⁴.

Il en résulte que le législateur doit s'abstenir de s'immiscer dans l'organisation des services de l'administration générale. Cette immixtion n'est compatible avec la répartition

¹³ Dans l'article 183 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, entre le deuxième et le troisième alinéa, l'article 90 de la loi du 21 décembre 2013 'portant des dispositions fiscales et financières diverses' a inséré un alinéa dont le projet n'a apparemment pas tenu compte.

¹⁴ Voir C.C., 2 juin 2004, n° 99/2004, B.6.2 ; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Maklu, Anvers, 1999, 369.

constitutionnelle des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif que si elle est justifiée par des circonstances exceptionnelles ou si elle concerne des dispositions qui, en vertu de la Constitution, ne peuvent être édictée que par le législateur.

Tel n'est pas le cas en l'espèce. Il faut dès lors supprimer l'article 183 du projet.

13. L'article 184 du projet dispose que la loi à adopter entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins qu'une raison spécifique justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', cet article sera omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT