CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.165/4
du 20 avril 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'fixant la méthodologie pour l'estimation des recettes régionales de l'impôt des personnes physiques en exécution de l'article 54/1, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.165/4
van 20 april 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de methodologie voor de raming van de gewestelijke ontvangsten uit de personenbelasting in uitvoering artikel 54/1, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten'

‡LW-BAFQLAFBE-FJBGFVT‡

Le 24 mars 2016, 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, sur un projet d'arrêté royal 'fixant la méthodologie pour l'estimation des recettes régionales de l'impôt des personnes physiques en exécution de l'article 54/1, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 avril 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 avril 2016.

*

Op 24 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de methodologie voor de raming van de gewestelijke ontvangsten uit de personenbelasting in uitvoering artikel 54/1, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 april 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 april 2016.

*

‡LW-BAFQLAFBE-FJBGFVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

OBSERVATION PRÉALABLE

Le projet d'arrêté royal soumis à la section de législation entend procurer exécution à l'article 54/1, § 3, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des régions'.

Le texte en projet relève de plusieurs législations fiscale et budgétaire qui donnent lieu tant à des calculs, des montants présumés, des répartitions, des estimations ou des simulations qui s'avèrent techniques et dont la section de législation ne peut déterminer ni le contour ni les méthodes. Tel n'est d'ailleurs pas l'objet du texte qui lui est soumis.

Seule une expertise dans ces matières [1], outre la connaissance détaillée des paramètres et des méthodes de certains modèles macroéconomiques [2], et la concertation avec les Régions peuvent assurer que les exigences de la loi spéciale du 16 janvier 1989 et celle de la loyauté fédérale [3] sont effectivement respectées.

C'est sous cette réserve que cet avis est donné.

FORMALITÉS PRÉALABLES

D'après l'alinéa 7 du préambule, le projet serait dispensé d'analyse d'impact au sens de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative' pour le motif qu'il s'agirait de « dispositions d'autorégulation ».

L'article 8, § 1er, 4°, de la loi du 15 décembre 2013 dispose que sont dispensés d'analyse d'impact les avant-projets de réglementation relative à l'autorégulation de l'autorité fédérale.

Un projet d'arrêté qui, en exécution de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions', a pour objet de déterminer la méthodologie pour l'estimation des recettes régionales de l'impôt des personnes physiques qui seront utilisées comme bases pour le calcul des recettes mensuellement transférées aux régions à titre d'acompte

[1] Notamment quant à la « méthode […] utilisée pour déterminer les recettes fédérales de l'impôt des personnes physiques et expliquée dans l'exposé général du budget » (article 2, § 1er, alinéa 1er, du projet).

[2] Le rapport au Roi mentionne en effet « [l]es paramètres qui ont été établis par le Bureau Fédéral du Plan dans le budget économique ».

[3] Il est renvoyé au point 2 de la notification relative au point 7 du Comité de concertation du 24 février 2016.

‡LW-BAFQLAFBE-FJBGFVT‡

dans le cadre de l'application de la loi spéciale de financement ne peut être rangé dans la catégorie des projets qui sont relatifs à « l'autorégulation de l'autorité fédérale ».

Par conséquent, l'analyse d'impact devra être réalisée puisque le projet n'est pas dispensé de l'accomplissement de cette formalité.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1er doit être omis car le projet trouve son unique fondement dans la disposition visée à l'alinéa 2.

2. L'alinéa 7 sera revu compte tenu de l'observation sous les formalités préalables.

DISPOSITIF

Article 3

1. Au 1°, dans la phrase liminaire, la question se pose de savoir ce qu'est un « échantillon représentatif de contribuables ».

Le rapport au Roi devrait à tout le moins préciser les modalités selon lesquelles cet échantillon sera constitué.

2. Au 1°, b), il faut se référer à l'article 5/2 (et non 5/1) concernant le facteur d'autonomie.

*

‡LW-BAFQLAFBE-FJBGFVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het ontwerp van koninklijk besluit waarover het advies van de afdeling Wetgeving wordt gevraagd beoogt uitvoering te verlenen aan artikel 54/1, § 3, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten'.

De ontworpen tekst heeft betrekking op meerdere wetgevingen betreffende de belastingen en de begroting, die berekeningen, vermoedelijke bedragen, verdelingen, ramingen of simulaties voorschrijven die erg technisch zijn en waarvan de Raad van State de contouren noch de werkwijzen kan vaststellen. Dat is trouwens niet de strekking van de tekst die hem is voorgelegd.

Enkel deskundigheid op het gebied van die materies,[1] naast een gedetailleerde kennis van de parameters en de methodes van bepaalde macro-economische modellen,[2] en overleg met de gewesten kunnen waarborgen dat de voorschriften van de bijzondere wet van 16 januari 1989 en het vereiste van de federale loyauteit[3] daadwerkelijk in acht worden genomen.

Dit advies wordt onder het hierboven gemaakte voorbehoud verstrekt.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Naar luid van het zevende lid van de aanhef zou het ontwerp vrijgesteld zijn van een impactanalyse in de zin van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging' omdat het om "bepalingen van autoregulering" zou gaan.

Artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 bepaalt dat voorontwerpen van regelgeving houdende autoregulering van de federale overheid vrijgesteld zijn van een impactanalyse.

[1] In het bijzonder betreffende de "methode die wordt gebruikt om de federale ontvangsten uit de personenbelasting te bepalen en die wordt uiteengezet in de algemene toelichting bij de begroting" (artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp).

[2] In het verslag aan de Koning is er immers sprake van "de parameters vastgesteld door het Federale Planbureau in de economische begroting".

[3] Er wordt verwezen naar punt 2 van de notificatie betreffende punt 7 van het Overlegcomité van 24 februari 2016.

‡LW-BAFQLAFBE-FJBGFVT‡

Tot de categorie ontwerpen inzake de "autoregulering van de federale overheid" kan geen ontwerpbesluit behoren dat ter uitvoering van de bijzondere wet van 16 januari 1989 'betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten' de methodologie beoogt vast te stellen voor de raming van de gewestelijke ontvangsten uit de personenbelasting die als basis moeten dienen voor de berekening van de inkomsten die maandelijks als voorschot naar de gewesten worden overgeheveld in het kader van de toepassing van de bijzondere financieringswet.

De impactanalyse moet dus worden uitgevoerd aangezien het ontwerp niet van dat vormvereiste is vrijgesteld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Het eerste lid moet worden weggelaten, aangezien het ontwerp enkel rechtsgrond ontleent aan de bepaling genoemd in het tweede lid.

2. Het zevende lid moet worden herzien in het licht van de opmerking met betrekking tot de voorafgaande vormvereisten.

DISPOSITIEF

Artikel 3

1. Wat de inleidende zin van de bepaling onder 1° betreft, is niet duidelijk wat een "representatief staal van belastingplichtigen" is.

In het verslag aan de Koning zou op zijn minst moeten worden gepreciseerd hoe dat staal wordt samengesteld.

2. In de bepaling onder 1°, b), moet worden verwezen naar artikel 5/2 (en niet naar artikel 5/1) in verband met de autonomiefactor.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

‡LW-BAFQLAFBE-FJBGFVT‡