



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 66.089/4  
du 26 juin 2019

advies 66.089/4  
van 26 juni 2019

sur

over

un avant-projet d'ordonnance  
de la Région de Bruxelles-  
Capitale 'modifiant le Code  
des taxes assimilées aux impôts  
sur les revenus dans le cadre de  
la reprise du service de la taxe  
de circulation sur les véhicules  
automobiles, de la taxe de mise  
en circulation et de  
l'eurovignette par la Région de  
Bruxelles-Capitale'

een voorontwerp van  
ordonnantie van het Brussels  
Hoofdstedelijk Gewest 'tot  
wijziging van het Wetboek van  
de met inkomstenbelastingen  
gelijkgestelde belastingen in  
het kader van de overname van  
de dienst van de  
verkeersbelasting op de  
autovoertuigen, van de  
belasting op de  
inverkeerstelling en van het  
eurovignet door het Brussels  
Hoofdstedelijk Gewest'

Le 30 avril 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget et des Relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus dans le cadre de la reprise du service de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles, de la taxe de mise en circulation et de l'eurovignette par la Région de Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 juin 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Florence PIRET, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juin 2019.

\*

Op 30 april 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelasting op de autovoertuigen, van de belasting op de inverkeerstelling en van het eurovignet door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 26 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Florence PIRET, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 juni 2019.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet <sup>‡</sup>, 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

### FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de l'ordonnance du 4 octobre 2018 'tendant à l'introduction du test d'égalité des chances', chaque ministre et secrétaire d'État établit, pour les projets législatifs et réglementaires, un rapport d'évaluation qui concerne l'impact du projet sur la dimension genre et qui tient compte des critères suivants : handicap, minorités culturelles et ethniques, orientation sexuelle, identité de genre et expression de genre, origine et condition sociale, le rapport d'évaluation pouvant se rapporter à d'autres critères si l'auteur du projet estime que c'est nécessaire.

Si, dans la note adressée au Gouvernement, il est précisé que le « test égalité des chances » a été complété, le dossier soumis à la section de législation ne comporte pas cette évaluation.

2. Il résulte de l'article 6, § 2, de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale' que le Gouvernement est tenu de solliciter l'avis de ce Conseil sur les avant-projets d'ordonnance ayant une incidence sur la vie économique et sociale.

Tel est le cas du présent avant-projet d'ordonnance en ce qu'il supprime certaines exonérations ou réductions fiscales et crée des tarifs pour certains types de véhicules. Si la note au Gouvernement fait mention de ce que celui-ci charge le Ministre des Finances et du Budget de soumettre cet avant-projet d'ordonnance au Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, aucune pièce du dossier ne permet d'établir que cet avis a été sollicité, à ce jour, par le Gouvernement.

3. L'auteur de l'avant-projet veillera au bon accomplissement de ces formalités préalables obligatoires.

---

<sup>‡</sup> S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

### OBSERVATION GÉNÉRALE

Conformément à l'article 92*bis*, § 2, f), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', la Région de Bruxelles-Capitale doit conclure un accord de coopération pour le règlement des questions relatives à l'exercice des compétences visées à l'article 4, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des communautés et des régions' dans les cas où le contribuable est une société, une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing.

L'article 4, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 dispose que les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et de la taxe de mise en circulation. Il est également prévu que

« dans le cas où le redevable de ces impôts est une société [...] une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing, l'exercice de ces compétences est 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 de réformes institutionnelles ».

Dans un arrêt n° 178/2005 du 7 décembre 2005<sup>1</sup>, la Cour constitutionnelle a précisé que l'obligation de conclure un accord de coopération s'applique pour autant que le contribuable soit une société, une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing et que la disposition en cause entende régler le taux d'imposition, la base d'imposition ou les exonérations des impôts régionaux visés à l'article 4, § 3, de la loi spéciale 16 janvier 1989.

Interrogé sur la question de savoir si certaines des dispositions de l'avant-projet ne rencontreraient pas les conditions précitées, le délégué du Ministre a répondu que

« les articles 3, 1°, a, vi, 3, 2°, b, 4, 1°, 7, 8, 9 et 16, 1°, b, du texte en projet sont en effet susceptibles de s'appliquer à des véhicules immatriculés au nom d'une société, entreprises publique autonome ou association sans but lucratif à activités de leasing ».

Si l'auteur de l'avant-projet entend maintenir ces dispositions, mieux vaut, par souci de clarté, exclure explicitement de leur champ d'application les contribuables qui sont une société, une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing. À défaut d'avoir conclu un accord de coopération avec les deux autres régions, la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente, à l'égard des contribuables précités, pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et de la taxe de mise en circulation.

<sup>1</sup> Voir les considérants B.15 et B.16.

Cela étant, la section de législation relève que l'inapplication de ces modifications à la catégorie de contribuables précités crée des différences de traitement que l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier.

Dans l'avis n° 60.914/3 donné le 27 février 2017 sur un avant-projet de décret 'houdende wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de vergroening van de verkeersfiscaliteit voor lichte vracht en oldtimers', la section de législation a observé ce qui suit :

« Bij gebrek aan een intergewestelijk samenwerkingsakkoord is de ontworpen regeling niet van toepassing op vennootschappen zoals bedoeld in de wet van 7 mei 1999 'houdende het Wetboek van vennootschappen', autonome overheidsbedrijven of verenigingen zonder winstgevend doel, met leasingactiviteiten.

Gelet op de bevoegdheidsbeperking die volgt uit artikel 4, § 3, tweede zin, van de bijzondere financieringswet kan een verschillende behandeling door het Vlaamse Gewest – tenzij dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is, in welk geval er sowieso geen discriminatie is – worden verantwoord door het gegeven dat de andere gewesten niet akkoord gaan met een hervorming in de aangegeven zin. Dat belet evenwel niet dat het Vlaamse Gewest er alles moet aan doen om tot een samenwerkingsakkoord te komen waarbij discriminaties zoveel mogelijk worden voorkomen of toch beperkt. Gelet op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet heeft het Vlaamse Gewest derhalve de plicht om ter zake initiatieven te nemen – voor zover dat al niet zou zijn gebeurd.

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting ook op dit punt meer concrete verduidelijking te geven » <sup>2</sup>.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les dispositions précitées de l'avant-projet.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### INTITULÉ

L'intitulé indique que l'avant-projet d'ordonnance modifie le 'Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus dans le cadre de la reprise du service de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles, de la taxe de mise en circulation et de l'eurovignette par la Région de Bruxelles-Capitale'.

Les articles 3 et 5 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ne mentionnent plus l'eurovignette, au titre d'impôts régionaux au sens du titre III de cette loi, dont le service peut être transféré aux régions.

Les articles 3 à 6 de loi spéciale du 26 décembre 2013 'portant modification des lois spéciales des 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et abrogation de la loi du 27 décembre 1994 portant

<sup>2</sup> *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-2017, n° 1160/1, pp. 49 à 56, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60914.pdf>.

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, ensuite de l'introduction du prélèvement kilométrique<sup>3</sup> suppriment le mot « eurovignette » et les références y relatives dans la loi spéciale du 16 janvier 1989<sup>3</sup>.

Plus aucune base légale ne permet à la Région de Bruxelles-Capitale de reprendre le service de l'eurovignette, même pour traiter les dossiers antérieurs à la suppression de cette taxe.

L'intitulé de l'avant-projet sera revu en omettant la mention de l'eurovignette.

### Article 3

Le Gouvernement veillera à abroger les dispositions de l'arrêté royal du 8 juillet 1970 'portant règlement général des taxes assimilées aux impôts sur les revenus' dont le contenu est repris au point 1<sup>o</sup>, a, iii et iv, et b, de l'article 3 de l'avant-projet.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 58, alinéa 1<sup>er</sup> (première phrase), de l'arrêté royal du 8 juillet 1970, dont le contenu est repris à l'article 16, 3<sup>o</sup>, de l'avant-projet.

### Article 14

L'article 42, § 1<sup>er</sup>, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus interdit aux provinces, agglomérations et communes d'établir « des additionnels à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles, ni des taxes quelconques sur les véhicules [...], sauf en ce qui concerne les bateaux, les canots, les cyclomoteurs et les motocyclettes [...] ».

Par dérogation, le paragraphe 2 de l'article 42 établit au profit des communes un décime additionnel à la taxe de circulation perçue sur les véhicules automobiles.

---

<sup>3</sup> Conformément à l'article 9 de loi spéciale du 26 décembre 2013, les articles 6, 1<sup>o</sup>, et 7 de cette loi sont entrés en vigueur le jour de leur publication au *Moniteur belge*, soit le 31 décembre 2013. Quant aux articles 2 à 5 inclus, et 6, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 26 décembre 2013, ils sont entrés en vigueur « à partir de la cessation de la perception du droit d'usage visé à l'article 17, 2<sup>o</sup>, 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, et au plus tôt le 1<sup>er</sup> janvier 2016 », soit le 1<sup>er</sup> avril 2016. En effet, le 25 juin 2015, le Royaume de Belgique a déposé une communication de renonciation à la perception du droit d'usage auprès du dépositaire de l'Accord du 9 février 1994. Le Royaume de Belgique a mis fin à la perception du droit d'usage commun « Eurovignette » sur son territoire, conformément à l'article 17, 1<sup>o</sup>, de l'Accord du 9 février 1994. Conformément à l'article 17, 2<sup>o</sup>, du même Accord, la renonciation à la perception du droit d'usage commun « Eurovignette » et l'introduction de la taxe kilométrique sur le territoire belge sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2016 (*M.B.*, 2 février 2016, p. 7505).

Conformément à ces dispositions, les communes n'ont pas le choix de lever ou non un additionnel, ni d'en déterminer le taux. Le paragraphe 3 exclut l'application du décime visé au paragraphe 2 dans certaines hypothèses.

L'article 14 de l'avant-projet supprime l'une de ces hypothèses. Cette modification a pour effet que le décime additionnel sera appliqué à la taxe de circulation que la Région percevra sur les véhicules pour lesquels la taxe était réduite en vertu de l'article 15 du même Code (abrogé par l'article 8 de l'avant-projet), à savoir les véhicules servant exclusivement au transport de marchandises ou d'objets quelconques, qui sont utilisés exclusivement dans le cadre de l'activité portuaire dans l'enceinte des ports.

Or, le législateur régional n'est en principe pas compétent pour modifier cet article 42. L'article 170, § 4, de la Constitution attribue au législateur fédéral la compétence de déterminer, relativement aux impositions établies par les agglomérations et communes, les exceptions dont la nécessité est démontrée. Il n'appartient pas à la Région de Bruxelles-Capitale de déterminer les limites de la fiscalité des agglomération et communes, même si la matière considérée ressortit à la compétence des régions. La Cour constitutionnelle a déjà confirmé la compétence exclusive du législateur fédéral pour restreindre l'autonomie fiscale des communes, en vertu de l'article 170, § 4, de la Constitution <sup>4</sup>.

S'agissant plus particulièrement d'additionnels appliqués aux impôts régionaux au sens du titre III de la loi spéciale du 16 janvier 1989, la section de législation a déjà observé que les régions n'étaient en principe pas compétentes pour exclure la possibilité pour un pouvoir subordonné, en l'occurrence, une province, de prélever des centimes additionnels sur le précompte immobilier <sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> C.C., 29 juillet 2010, n° 89/2010, B.7 : « Dans le cadre des règlements complémentaires de circulation routière qu'elles adoptent, les communes peuvent établir une rétribution ou une taxe de stationnement. Si la commune fait choix de prélever une taxe de stationnement, en principe seul le législateur fédéral peut y apporter une restriction. En effet, si, comme la Cour l'a indiqué en B.5.1, les régions sont compétentes pour fixer les règles relatives à l'établissement et au recouvrement des taxes communales et provinciales, cette compétence doit être exercée sans préjudice de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution. Celui-ci réserve au législateur fédéral, en ce qui concerne les impôts communaux, les exceptions dont la nécessité est démontrée. Il en résulte que les communautés et les régions ne peuvent adopter une réglementation qui aurait pour effet de restreindre la compétence des communes d'instaurer une taxe que si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont réunies ».

<sup>5</sup> Avis n° 58.510/3 donné le 18 décembre 2015 et n° 59.589/3 donné le 12 juillet 2016 sur un avant-projet devenu le décret de Région flamande du 18 novembre 2016 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies' (Doc. parl., Parl. fl., 2015-2016, n° 880/1, pp.129 à 153 et 165 à 174, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58510.pdf> et <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59589.pdf>). Voir également l'avis n° 56.701/VR/3 donné le 12 novembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 19 décembre 2014 'houdende diverse fiscale bepalingen', où la section de législation arrive à la même conclusion à propos de centimes additionnels appliqués à des impôts régionaux « propres », à savoir la taxe sur les habitations inadaptées et inhabitables et la taxe sur les sites d'activités économique désaffectés, non visées par la loi spéciale du 16 janvier 1989 (Doc. parl., Parl. fl., 2014-2015, n° 174/1, pp. 23 à 36, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/56701.pdf>).

Ceci étant, les régions peuvent, sur la base des pouvoirs implicites visés à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, limiter l'autonomie fiscale des agglomérations et communes<sup>6</sup>.

Par conséquent, la faculté pour la Région de Bruxelles-Capitale de modifier les conditions dans lesquelles les agglomération ou communes bruxelloises peuvent ou non établir un additionnel sur un impôt régional peut éventuellement trouver un fondement constitutionnel dans l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution si les conditions de mises en œuvre de cet alinéa sont réunies et à condition que le recours aux pouvoirs implicites soit lui-même admissible. Il est requis, à cette fin, que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

Le dispositif ne pourrait être maintenu que si l'auteur établit que ces conditions sont réunies.

#### Article 16

Au 3°, il convient de viser, à chaque fois, l'« alinéa 1, 3° » et non l'« alinéa 1, 3°/a) ».

\*

---

<sup>6</sup> Voir l'avis n° 39.442/2-4 donné le 19 décembre 2005 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 23 février 2006 'relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2005-2006, n° 296/1, pp. 37 à 60, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/39442.pdf>) et les avis n°s 56.701/VR/3, 58.510/3 et 59.589/3, précités.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,<sup>‡</sup> de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

### VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 2, § 1, 1°, van de ordonnantie van 4 oktober 2018 ‘tot invoering van de gelijkekansentest’ stelt elke minister en staatssecretaris voor de wetgevende of reglementaire ontwerpen een evaluatieverslag op dat betrekking heeft op de impact van het ontwerp op het criterium van de genderdimensie en waarin met de volgende criteria rekening gehouden wordt: handicap, etnisch-culturele minderheden, seksuele oriëntatie, genderidentiteit en genderexpressie, afkomst en sociale situatie, waarbij dat evaluatieverslag ook betrekking kan hebben op andere criteria indien de auteur van het ontwerp dat relevant acht.

Hoewel in de nota aan de Regering vermeld staat dat de “Gelijke kansen test” ingevuld is, maakt dat evaluatieverslag geen deel uit van het dossier dat aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is.

2. Blijkens artikel 6, § 2, van de ordonnantie van 8 september 1994 ‘houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ is de regering ertoe gehouden het advies van die Raad in te winnen over de voorontwerpen van ordonnantie die een weerslag hebben op het economisch en sociaal leven.

Dat is het geval met voorliggend voorontwerp van ordonnantie aangezien daarbij bepaalde vrijstellingen of belastingverminderingen afgeschaft worden en tarieven ingevoerd worden voor bepaalde types voertuigen. In de nota aan de Regering wordt weliswaar vermeld dat de Regering de minister van Financiën en Begroting ermee belast dit voorontwerp van ordonnantie in te dienen bij de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar uit geen enkel stuk van het dossier kan opgemaakt worden dat dit advies intussen door de Regering ingewonnen zou zijn.

3. De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat deze verplichte voorafgaande vormvereisten naar behoren vervuld worden.

---

<sup>‡</sup> Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

### ALGEMENE OPMERKING

Volgens artikel 92bis, § 2, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing is krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, dient het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een samenwerkingsakkoord te sluiten ter regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben op de uitoefening van de in artikel 4, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten’ bedoelde bevoegdheden ingeval de belastingplichtige een vennootschap, een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is.

Krachtens artikel 4, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 zijn de gewesten bevoegd tot het wijzigen van de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de verkeersbelasting op de autovoertuigen en van de belasting op de inverkeerstelling. In diezelfde paragraaf 3 wordt nog bepaald dat

“[i]n geval de belastingplichtige van deze belastingen een vennootschap (...), een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is, (...) de uitoefening van deze bevoegdheden afhankelijk [is] van een voorafgaandelijk tussen de drie gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”

In zijn arrest nr. 178/2005 van 7 december 2005<sup>1</sup> heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat de verplichting een samenwerkingsakkoord te sluiten geldt voor zover de belastingplichtige een vennootschap, een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is, en dat de bepaling in kwestie strekt tot regeling van de aanslagvoet, de heffingsgrondslag of de vrijstelling van de gewestelijke belastingen vermeld in artikel 4, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

Op de vraag of een aantal van de bepalingen van het voorontwerp niet met de vermelde voorwaarden overeenstemt, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord

« les articles 3, 1°, a, vi, 3, 2°, b, 4, 1°, 7, 8, 9 et 16, 1°, b, du texte en projet sont en effet susceptibles de s'appliquer à des véhicules immatriculés au nom d'une société, entreprises publique autonome ou association sans but lucratif à activités de leasing. »

Indien het de bedoeling van de steller van het voorontwerp is om die bepalingen te behouden, zou het voor de duidelijkheid beter zijn uitdrukkelijk te bepalen dat belastingplichtigen die een vennootschap, een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten zijn buiten het toepassingsgebied van die bepalingen vallen. Aangezien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met beide andere gewesten geen samenwerkingsakkoord gesloten heeft, is het ten aanzien van die belastingplichtigen niet bevoegd tot het wijzigen van de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de verkeersbelasting op de autovoertuigen en van de belasting op de inverkeerstelling.

<sup>1</sup> Zie de overwegingen B.15 en B.16.

Los daarvan merkt de afdeling Wetgeving op dat het feit dat die wijzigingen niet van toepassing zijn op de categorie van de voormelde belastingplichtigen leidt tot een verschillende behandeling die de steller van het voorontwerp moet kunnen verantwoorden.

In advies 60.914/3, dat op 27 februari 2017 gegeven is over een voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat betreft de vergroening van de verkeersfiscaliteit voor lichte vracht en oldtimers’, heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

“Bij gebrek aan een intergewestelijk samenwerkingsakkoord is de ontworpen regeling niet van toepassing op vennootschappen zoals bedoeld in de wet van 7 mei 1999 ‘houdende het Wetboek van vennootschappen’, autonome overheidsbedrijven of verenigingen zonder winstgevend doel, met leasingactiviteiten.

Gelet op de bevoegdheidsbeperking die volgt uit artikel 4, § 3, tweede zin, van de bijzondere financieringswet kan een verschillende behandeling door het Vlaamse Gewest – tenzij dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is, in welk geval er sowieso geen discriminatie is – worden verantwoord door het gegeven dat de andere gewesten niet akkoord gaan met een hervorming in de aangegeven zin. Dat belet evenwel niet dat het Vlaamse Gewest er alles moet aan doen om tot een samenwerkingsakkoord te komen waarbij discriminaties zoveel mogelijk worden voorkomen of toch beperkt. Gelet op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet heeft het Vlaamse Gewest derhalve de plicht om ter zake initiatieven te nemen – voor zover dat al niet zou zijn gebeurd.

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting ook op dit punt meer concrete verduidelijking te geven.”<sup>2</sup>

Diezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* eveneens voor de voormelde bepalingen van dit voorontwerp.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### OPSCHRIJF

In het opschrift wordt vermeld dat dit voorontwerp van ordonnantie strekt tot wijziging “van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelasting op de autovoertuigen, van de belasting op de inverkeerstelling en van het eurovignet door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

In de artikelen 3 en 5 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 wordt geen melding meer gemaakt van het eurovignet onder de gewestelijke belastingen in de zin van titel III van die wet waarvan de dienst door de gewesten overgenomen kan worden.

<sup>2</sup> Parl.St. VI.Parl. 2016-17, nr. 1160/1, 49 tot 56, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60914.pdf>.

Bij de artikelen 3 tot 6 van de bijzondere wet van 26 december 2013 ‘houdende wijziging van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten en opheffing van 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, ingevolge de invoering van de kilometerheffing’ is het woord “eurovignet” geschrapt en zijn de verwijzingen naar dat woord opgeheven in de bijzondere wet van 16 januari 1989.<sup>3</sup>

Sindsdien beschikt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet langer over enige rechtsgrond om de dienst van het eurovignet over te nemen, zelfs niet voor het behandelen van dossiers die dateren van voor de beëindiging van die heffing.

Het opschrift van het voorontwerp moet aldus herzien worden dat het eurovignet daarin niet meer vermeld wordt.

### Artikel 3

Aangezien de inhoud van een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 8 juli 1970 ‘houdende de algemene verordening betreffende de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen’ overgenomen wordt in artikel 3, 1°, a, iii en iv, en b, van het voorontwerp, moet de regering ervoor zorgen dat die bepalingen in dat koninklijk besluit opgeheven worden.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* eveneens voor artikel 58, eerste lid, (eerste zin), van het koninklijk besluit van 8 juli 1970, waarvan de inhoud overgenomen wordt in artikel 16, 3°, van het voorontwerp.

---

<sup>3</sup> Overeenkomstig artikel 9 van de bijzondere wet van 26 december 2013 zijn de artikelen 6, 1°, en 7 van die wet in werking getreden op de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn, namelijk op 31 december 2013. De artikelen 2 tot en met 5, en 6, 2°, van de bijzondere wet van 26 december 2013, hunnerzijds, zijn in werking getreden vanaf de beëindiging van de heffing van het gebruiksrecht bedoeld in artikel 17, 2°, 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, en ten vroegste op 1 januari 2016, namelijk op 1 april 2016. Op 25 juni 2015 heeft het Koninkrijk België immers een kennisgeving betreffende het afzien van heffing van gebruiksrecht neergelegd bij de depositaris van het Verdrag van 9 februari 1994. Het Koninkrijk België heeft, overeenkomstig artikel 17, 1), van het Verdrag van 9 februari 1994 de heffing van het gemeenschappelijk gebruiksrecht ‘Eurovignet’ op zijn grondgebied beëindigd. Overeenkomstig artikel 17, 2), van hetzelfde Verdrag zijn de beëindiging van de heffing van het gemeenschappelijk gebruiksrecht ‘Eurovignet’ en de invoering van de kilometerheffing op het Belgisch grondgebied in werking getreden op 1 april 2016 (BS, 2 februari 2016, 7505).

### Artikel 14

Krachtens artikel 42, § 1, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen zijn de provincies, de agglomeraties en de gemeenten niet gerechtigd opcentiemen op de verkeersbelasting op de autovoertuigen of enigerlei belasting op (...) voertuigen te heffen, behoudens wat betreft de vaartuigen, de bootjes, de bromfietsen en de motorfietsen (...)."

In afwijking van die bepaling wordt bij paragraaf 2 van artikel 42 ten behoeve van de gemeenten een opdecim geheven op de verkeersbelasting die op autovoertuigen geheven wordt.

Volgens die bepalingen hebben de gemeenten niet de keuze om al dan niet opcentiemen te heffen, noch om het bedrag ervan te bepalen. Bij paragraaf 3 wordt de toepassing van de opdecim bedoeld in paragraaf 2 in bepaalde gevallen uitgesloten.

Bij artikel 14 van het voorontwerp wordt een van die gevallen geschrapt. Die wijziging heeft tot gevolg dat het opdecim toegepast zal worden op de verkeersbelasting die het Gewest zal heffen op de voertuigen waarvoor de belasting verminderd was overeenkomstig artikel 15 van hetzelfde Wetboek (welk artikel opgeven wordt bij artikel 8 van het voorontwerp), namelijk de voertuigen die uitsluitend dienen voor het vervoer van goederen of enigerlei voorwerpen en die uitsluitend gebruikt worden in het kader van de havenactiviteit binnen de havenzone.

De ordonnantiegever is evenwel in beginsel niet bevoegd om dat artikel 42 te wijzigen. Bij artikel 170, § 4, van de Grondwet wordt aan de federale wetgever de bevoegdheid opgedragen om ten aanzien van de belastingen die door de agglomeraties en gemeenten ingevoerd zijn, te voorzien in de uitzonderingen die noodzakelijk blijken. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is niet gerechtigd om de grenzen van de fiscaliteit van de agglomeratie en de gemeenten te bepalen, zelfs niet indien de aangelegenheid in kwestie wel onder de bevoegdheid van de gewesten valt. Het Grondwettelijk Hof heeft reeds bevestigd dat krachtens artikel 170, § 4, van de Grondwet alleen de federale wetgever bevoegd is om de fiscale autonomie van de gemeenten in te perken.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> GwH 29 juli 2010, nr. 89/2010, B.7: "In het kader van de aanvullende verkeersreglementen die de gemeenten aannemen, kunnen zij een parkeerretributie of een parkeerbelasting invoeren. Indien de gemeente ervoor kiest een parkeerbelasting te heffen, vermog in principe alleen de federale wetgever daarop een beperking aan te brengen. Immers, ook al zijn de gewesten bevoegd, zoals het Hof in B.5.1 heeft aangegeven, om de regels betreffende de vestiging en de invordering van de gemeente- en provinciebelastingen te bepalen, toch moet die bevoegdheid worden uitgeoefend onverminderd artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet. Dat artikel behoudt aan de federale wetgever, wat de gemeentebelastingen betreft, de uitzonderingen voor waarvan de noodzakelijkheid blijkt. Daaruit volgt dat de gemeenschappen en de gewesten slechts een reglementering mogen aannemen die de bevoegdheid van de gemeenten tot het invoeren van een belasting zou beperken indien de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn vervuld."

Wat meer in het bijzonder opcentiemen betreft die geheven worden op gewestelijke belastingen in de zin van titel III van de bijzondere wet van 16 januari 1989, heeft de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt dat de gewesten in beginsel niet bevoegd zijn om voor een lagere overheid, *in casu* een provincie, de mogelijkheid uit te sluiten om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing.<sup>5</sup>

Daarbij komt dat de gewesten op basis van de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de fiscale autonomie van de agglomeraties en gemeenten kunnen inperken.<sup>6</sup>

Bijgevolg kan voor de mogelijkheid, voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, om wijzigingen aan te brengen in de voorwaarden waarop de Brusselse agglomeratie of de Brusselse gemeenten al dan niet opcentiemen op een gewestelijke belasting kunnen heffen eventueel een grondwettelijke basis gevonden worden in artikel 170, § 4, tweede lid, van de Grondwet indien de voorwaarden voor de toepassing van dat lid vervuld zijn en op voorwaarde dat de aanwending van de impliciete bevoegdheden zelf aanvaard kan worden. Daartoe is vereist dat die reglementering beschouwd kan worden als noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de in het geding zijnde bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

Het dispositief zou alleen behouden kunnen blijven indien de steller ervan aantoont dat die voorwaarden vervuld zijn.

---

<sup>5</sup> Advies 58.510/3 d.d. 18 december 2015 en advies 59.589/3 d.d. 12 juli 2016, over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Vlaams decreet van 18 november 2016 'houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies', *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 880/1, 129 tot 153 en 165 tot 174, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58510.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59589.pdf>. Zie eveneens advies 56.701/VR/3 d.d. 12 november 2014 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Vlaams decreet van 19 december 2014 'houdende diverse fiscale bepalingen', waarin de afdeling Wetgeving tot dezelfde conclusie komt in verband met opcentiemen die geheven zouden worden op "eigenlijke" gewestelijke belastingen, namelijk de heffing op ongeschikte en/of onbewoonbare woningen en de heffing op leegstaande bedrijfsruimtes niet bedoeld in de bijzondere wet van 16 januari 1989, *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 174/1, 23 tot 36, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/56701.pdf>.

<sup>6</sup> Zie advies 39.442/2-4 d.d. 19 december 2005 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Programmadecreet van 23 februari 2006 'betreffende de prioritaire acties voor de toekomst van Wallonië', *Parl.St.* W.Parl. 2005-06, nr. 296/1, 37 tot 60, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/39442.pdf>, en de voormelde adviezen 56.701/VR/3, 58.510/3 en 59.589/3.

Artikel 16

In de bepaling onder 3° dient telkens naar “het eerste lid, 3°” verwezen te worden in plaats van naar “het eerste lid, 3°/a)”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET