



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.396/1/V
van 2 augustus 2019

avis 66.396/1/V
du 2 août 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
KB/WIB 92 op het stuk van het
begrip overeenstemmend
voertuig'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'AR/CIR 92 en ce
qui concerne la notion de
véhicule correspondant'

Op 28 juni 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege^(*) verlengd tot 14 augustus 2019, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het KB/WIB 92 op het stuk van het begrip overeenstemmend voertuig'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 23 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Peter SOURBRON, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 augustus 2019.

*

Le 28 juin 2019, 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 14 août 2019, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'AR/CIR 92 en ce qui concerne la notion de véhicule correspondant'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 23 juillet 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Chantal BAMPs et Peter SOURBRON, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné 2 août 2019.

*

(*) 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 verlengd wordt 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Er zijn ook taalkundige en wetgevingstechnische opmerkingen bij het ontwerp te maken. Sedert de hervorming van de afdeling Wetgeving bij de wet van 2 april 2003¹ is het de Raad van State, gelet op de strikte termijnen die hem voor het geven van de meeste van zijn adviezen worden gelaten en de grote hoeveelheid adviesaanvragen die hij te behandelen krijgt, niet meer mogelijk ontwerpen op dit vlak aan een grondig en gedetailleerd onderzoek te onderwerpen. Dergelijke opmerkingen komen sedert de hervorming van 2003 dan ook minder aan bod in de adviezen die de afdeling Wetgeving verleent, die zich veelal noodgedwongen moet beperken tot het geven van voorbeelden.²⁻³ Het komt echter aan de adviesaanvragers toe een grondig taalkundig en wetgevingstechnisch nazicht van hun normatieve teksten door te voeren.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om, ter uitvoering van de artikelen 36, § 2, negende lid, en 66, § 1, derde lid, van het Wetboek van de

¹ Wet van 2 april 2003 ‘tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en de werkwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State’.

² Zie ook: M. VAN DAMME en B. DE SUTTER, *Raad van State. II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, nrs. 260 en 261.

³ In het ontworpen artikel 19, eerste lid, van het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 ‘tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’ (hierna: KB/WIB 92) dient in de Nederlandse tekst “hetzelfde model” geschreven te worden in plaats van “dezelfde model”. Wat het ontworpen artikel 19, tweede lid, van het KB/WIB 92 betreft, is de overeenstemming tussen beide taalversies niet geheel accuraat; in de Nederlandse versie kan men in plaats van “In de veronderstelling dat” beter schrijven “In het geval dat”. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 19 van het KB/WIB 92 dient, in overeenstemming met de Franse tekst, telkens te worden geschreven “van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992” in plaats van “WIB 92”.

Inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92),⁴ te bepalen wat in die bepalingen moet worden verstaan onder het begrip ‘overeenstemmend voertuig’.

Daartoe wordt in hoofdstuk 1 van het KB/WIB 92 een afdeling VIII (“Overeenstemmend voertuig”) ingevoegd.

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit is te situeren in de artikelen 36, § 2, elfde lid, en 66, § 1, vijfde lid, van het WIB 92.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

5. In de aanhef van het ontwerp is een verwijzing opgenomen naar “de akkoordbevinding van de Minister van Begroting”, maar voor zover bekend is dat akkoord niet gegeven.

Anders dan de inspecteur van Financiën, is de afdeling Wetgeving van oordeel dat dit akkoord wel vereist is. Krachtens artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ dient immers aan de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort te worden voorgelegd een ontwerp van koninklijk besluit “waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed, of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan”.

De keuze om, indien meerdere voertuigen in aanmerking komen om als overeenstemmend voertuig gekwalificeerd te worden, het voertuig met de hoogste CO₂-uitstoot te nemen (zie het ontworpen artikel 19, tweede lid, van het KB/WIB 92), volgt niet uit de wet. Er moet dan ook worden besloten dat het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit de ontvangsten kan beïnvloeden en dat het begrotingsakkoord derhalve vereist is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond van het ontworpen besluit (zie opmerking 4). Dat betekent dat meer specifiek naar de artikelen 36, § 2, *elfde lid*, en 66, § 1, *vijfde lid*, van het WIB 92 moet worden verwezen.

⁴ In dit advies wordt telkens verwezen naar de artikelen 36 en 66 van het WIB 92, zoals ze gewijzigd worden bij de wet van 25 december 2017 ‘tot hervorming van de vennootschapsbelasting’, dat wil zeggen zoals ze zullen luiden met ingang van 1 januari 2020.

Artikel 1

7. Het ontworpen artikel 19, eerste lid, van het KB/WIB 92 is zo gesteld dat om als ‘overeenstemmend voertuig’ te worden beschouwd, het voertuig voorzien moet zijn van een motor die uitsluitend gebruik maakt van dezelfde brandstof. Artikel 36 van het WIB 92 bevat die voorwaarde reeds en formuleert ze daarenboven niet als voorwaarde om als ‘overeenstemmend voertuig’ te kunnen worden beschouwd, maar als voorwaarde om onder de regeling te vallen: “... het overeenstemmende voertuig *dat voorzien is van een motor die uitsluitend gebruik maakt van dezelfde brandstof*”. De woorden “dat voorzien is van een motor die uitsluitend gebruik maakt van dezelfde brandstof” dienen derhalve geschrapt te worden in het ontworpen artikel 19, eerste lid, van het KB/WIB 92.⁵

8. Het ontworpen artikel 19, derde lid, van het KB/WIB 92 legt een informatieverplichting op en vangt aan met de woorden “De fabrikant, of bij gebreke hiervan de auto-invoerder”. Vermits een voertuig steeds een fabrikant heeft, is het niet duidelijk wat wordt bedoeld.

Uit het verslag aan de Koning kan worden afgeleid dat de verplichting geldt voor de autofabrikant, op voorwaarde dat die in België gevestigd is. Is dat niet het geval, dan rust de verplichting op de auto-invoerder.

De betrokken voorwaarde zal dan ook duidelijker tot uiting gebracht moeten worden in de tekst van de ontworpen bepaling.

9. Nog in het ontworpen artikel 19, derde lid, van het KB/WIB 92 is sprake van “de marktintroductie van een voormeld hybride voertuig”. Er is te verduidelijken of het al dan niet gaat om de introductie op de Belgische markt.

10. Bepalen of er een overeenstemmend voertuig is en welk voertuig dat dan is, wordt overgelaten aan de fabrikant of de invoerder (ontworpen artikel 19, derde lid, van het KB/WIB 92). De lijst van de overeenstemmende voertuigen wordt bekendgemaakt “op de webstek van de FOD Financiën” (idem, vijfde lid).

Gelet op het verordenend karakter van die beslissing, dient ze door de overheid – op grond van de door de fabrikant of de invoerder verstrekte informatie – te worden genomen, in de vorm van een besluit te worden gegoten en te worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

De beslissing komt normaal de Koning als hoofd van de uitvoerende macht toe, maar zou, gelet op het ontbreken van enige discretionaire beoordeling, ook aan de minister bevoegd voor Financiën gedelegeerd kunnen worden.

⁵ Het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Artikel 2

11. Het te nemen besluit treedt volgens artikel 2 van het ontwerp in werking op 1 januari 2020.

In het verslag aan de Koning wordt hierbij de volgende toelichting gegeven:

“Gegeven het feit dat het een nieuwe verplichting betreft die wordt ingevoerd vanaf 1 januari 2020, zijn de fabrikanten en de invoerders eveneens gehouden de informatie betreffende alle ‘valse hybrides’ reeds op de markt op die datum, te bezorgen.

De voor de bepaling van het overeenstemmende voertuig noodzakelijke technische gegevens moeten eveneens aan de FOD Financiën overgemaakt worden, meer bepaald de gegevens met betrekking tot alle voertuigen die in aanmerking zouden kunnen komen om als overeenstemmend voertuig gekwalificeerd te worden. De FOD Financiën zal zo kunnen nagaan of het door de fabrikant of invoerder aangemerkte overeenstemmende voertuig correct werd vastgesteld.”

De tekst van het ontwerp bevat geen verplichtingen in die zin. Het ontwerp zal derhalve moeten worden aangevuld met een overgangsbepaling waarin deze verplichtingen worden omschreven.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet requiert également que l'on fasse des observations sur le plan de la correction de la langue et de la légistique. Depuis la réforme de la section de législation par la loi du 2 avril 2003¹, le Conseil d'État n'est plus en mesure, eu égard aux délais stricts qui lui sont impartis pour rendre la plupart de ses avis et compte tenu de la quantité considérable de demandes d'avis qu'il est appelé à examiner, de soumettre des projets à un examen approfondi et détaillé sous cet angle. Depuis la réforme de 2003, pareilles observations se font dès lors plus rares dans les avis rendus par la section de législation, qui se voit le plus souvent contrainte de se limiter à donner des exemples²⁻³. Toutefois, c'est aux demandeurs d'avis qu'il appartient de procéder à un examen approfondi de leurs textes normatifs du point de vue de la correction de la langue et de la légistique.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de déterminer, en exécution des articles 36, § 2, alinéa 9, et 66, § 1^{er}, alinéa 3, du Code des impôts sur les revenus 1992

¹ Loi du 2 avril 2003 'modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État'.

² Voir également : M. VAN DAMME et B. DE SUTTER, *Raad van State. II. Afdeling Wetgeving*, Bruges, die Keure, 2013, n^{os} 260 et 261.

³ Dans l'article 19, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 27 août 1993 'd'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992' (ci-après : AR/CIR 92), il y a lieu d'écrire dans le texte néerlandais « hetzelfde model » au lieu de « dezelfde model ». En ce qui concerne l'article 19, alinéa 2, en projet, de l'AR/CIR 92, la concordance entre les deux versions linguistiques n'est pas tout à fait exacte ; dans le texte néerlandais, il est préférable d'écrire « In het geval dat » au lieu de « In de veronderstelling dat ». Dans le texte néerlandais de l'article 19, en projet, de l'AR/CIR 92, il y a lieu d'écrire chaque fois, conformément au texte français, « van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 » au lieu de « WIB 92 ».

(ci-après : CIR 92)⁴, ce qu'il faut entendre dans ces dispositions par la notion de « véhicule correspondant ».

À cet effet, une section VIII (« Véhicule correspondant ») est insérée dans le chapitre 1^{er} de l'AR/CIR 92.

4. Le fondement juridique de l'arrêté en projet réside dans les articles 36, § 2, alinéa 11, et 66, § 1^{er}, alinéa 5, du CIR 92.

FORMALITÉS PRÉALABLES

5. Le préambule du projet fait référence à « l'accord du Ministre du Budget », mais, à notre connaissance, cet accord n'a pas été donné.

À l'inverse de l'inspecteur des Finances, la section de législation estime que cet accord est bel et bien requis. Conformément à l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', doit en effet être soumis à l'accord préalable du ministre qui a le budget dans ses attributions un projet d'arrêté royal « qui [est] directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ».

La possibilité de retenir – si plusieurs véhicules entrent en ligne de compte pour être qualifiés de véhicule correspondant – le véhicule qui émet le plus de CO₂ (voir l'article 19, alinéa 2, en projet, de l'AR/CIR 92) ne découle pas de la loi. Il y a lieu, dès lors, d'en conclure que le projet d'arrêté royal à l'examen peut influencer les recettes et que l'accord budgétaire est donc requis.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le préambule sera adapté aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet (voir l'observation 4). Il en résulte qu'il sera plus spécifiquement fait référence aux articles 36, § 2, alinéa 11, et 66, § 1^{er}, alinéa 5, du CIR 92.

Article 1^{er}

7. L'article 19, alinéa 1^{er}, en projet, de l'AR/CIR 92 est rédigé de manière telle que pour être considéré comme 'véhicule correspondant', le véhicule doit être pourvu d'un moteur utilisant exclusivement le même carburant. L'article 36 du CIR 92 comporte déjà cette condition et ne la formule en outre pas comme condition pour pouvoir être considéré comme 'véhicule

⁴ Le présent avis fait chaque fois référence aux articles 36 et 66 du CIR 92, modifiés par la loi du 25 décembre 2017 'portant réforme de l'impôt des sociétés', c'est-à-dire tels qu'ils s'annonceront à partir du 1^{er} janvier 2020.

correspondant' mais comme condition pour être soumis à la réglementation : « ... véhicule correspondant *pourvu d'un moteur utilisant exclusivement le même carburant* ». Il convient dès lors de supprimer les mots « pourvu d'un moteur utilisant exclusivement le même carburant » à l'article 19, alinéa 1^{er}, en projet, de l'AR/CIR 92 ⁵.

8. L'article 19, alinéa 3, en projet, de l'AR/CIR 92 impose une obligation d'information et commence par les mots « Le constructeur ou, à défaut, l'importateur automobile ». Un véhicule ayant toujours un constructeur, on n'aperçoit pas clairement ce que l'on entend pas là.

Il peut se déduire du rapport au Roi que l'obligation s'applique au constructeur automobile à condition que celui-ci soit établi en Belgique. Si tel n'est pas le cas, l'obligation incombe à l'importateur automobile.

Ladite condition devra, dès lors, être exprimée plus clairement dans le texte de la disposition en projet.

9. Toujours à l'article 19, alinéa 3, en projet, de l'AR/CIR 92, il est question de « la mise sur le marché d'un véhicule hybride précité ». Il y a lieu de préciser s'il s'agit ou non de la mise sur le marché belge.

10. Le soin de déterminer s'il y a un véhicule correspondant et de quel véhicule il s'agit alors est laissé au constructeur ou à l'importateur (article 19, alinéa 3, en projet, de l'AR/CIR 92). La liste des véhicules correspondants est publiée « sur le site internet du SPF Finances » (idem, alinéa 5).

Vu le caractère réglementaire de cette décision, elle doit être prise par l'autorité – sur la base des informations fournies par le constructeur ou l'importateur –, faire l'objet d'un arrêté et être publiée au Moniteur belge.

Normalement, la décision revient au Roi en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, mais, vu l'absence de toute appréciation discrétionnaire, elle pourrait également être déléguée au ministre qui a les Finances dans ses attributions.

Article 2

11. Selon l'article 2 du projet, l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

⁵ Il faut éviter de reproduire des dispositions extraites d'une norme hiérarchiquement supérieure dans un acte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans l'acte de valeur inférieure et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée.

Le rapport au Roi apporte à ce sujet les précisions suivantes :

« Étant donné qu'il s'agit d'une nouvelle obligation introduite à partir du 1^{er} janvier 2020, les constructeurs et importateurs sont également tenus de transmettre les informations relatives à toutes les 'fausses hybrides' déjà sur le marché à cette date.

Les données techniques nécessaires à l'identification du véhicule correspondant devront également être transmises au SPF Finances, c'est-à-dire les données relatives à tous les véhicules qui pourraient entrer en considération pour être qualifiés de véhicule correspondant. Le SPF Finances pourra ainsi vérifier si le véhicule correspondant renseigné par le constructeur ou l'importateur a été correctement identifié ».

Le texte du projet ne comporte aucune obligation en ce sens. Il conviendra dès lors de compléter le projet par une disposition transitoire définissant ces obligations.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT