



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.522/1/V
van 19 september 2019

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van het
koninklijk besluit van
4 april 2014 betreffende de
verificatie van het regelmatig
aanwezig zijn van
motorvoertuigen met als doel
de vervanging van het
vignet 705 door een
elektronisch signaal’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.522/1/V
du 19 septembre 2019

sur

un projet d'arrêté royal
‘modifiant l'arrêté royal du
4 avril 2014 relatif à la
vérification de la situation
régulière des véhicules à
moteur afin de remplacer la
vignette 705 par un signal
électronique’

Op 21 augustus 2019 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 wijziging van het koninklijk besluit van 4 april 2014 betreffende de verificatie van het regelmatig aanwezig zijn van motorvoertuigen met als doel de vervanging van het vignet 705 door een elektronisch signaal'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 10 september 2019. De kamer was samengesteld uit Eric BREWAEYS, kamervoorzitter, Wouter PAS en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 september 2019.

*

Le 21 août 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, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 4 avril 2014 relatif à la vérification de la situation régulière des véhicules à moteur afin de remplacer la vignette 705 par un signal électronique'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 10 septembre 2019. La chambre était composée de Eric BREWAEYS, président de chambre, Wouter PAS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 septembre 2019.

*

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.

*

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 verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 4 april 2014 ‘betreffende de verificatie van het regelmatig aanwezig zijn van motorvoertuigen’ teneinde het zogenaamde papieren “vignet 705”, dat is vereist om een motorvoertuig te kunnen inschrijven, te vervangen door een elektronisch signaal (artikelen 1 tot 8 van het ontwerp). De voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit in papieren vorm afgegeven vignetten blijven evenwel geldig (artikel 10).

Er wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om verwijzingen naar de relevante Europese wetsbepalingen inzake de douanestatus van Uniegoederen inzake voertuigen bij te werken (artikelen 2 en 9).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 4 februari 2019 (artikel 11).

RECHTSGROND

4. Zoals vermeld in het eerste en het tweede lid van de aanhef, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 204, §§ 1, 2 en 6, van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977, en in de artikelen 53*nonies*, § 2, en 63*bis*, vierde lid, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde.

VORMVEREISTEN

5.1. Gevraagd naar het advies van de inspecteur van Financiën, maakte de gemachtigde het advies over dat de inspecteur van Financiën heeft verleend over de provisionele vastlegging van 665.000 euro in de begroting van 2017 voor de elektronische applicatie “Vignet E705”. De gemachtigde verduidelijkte hierbij:

“Vous voudrez bien trouver en annexe l’avis rendu par l’Inspecteur des Finances au sujet du programme informatique E705, qui représente le seul coût de ce projet”.

5.2. Nu het ontwerp ertoe strekt een papieren vignet te vervangen door een elektronisch signaal, zou men kunnen verwachten dat een dergelijk ontwerp “rechtstreeks of onrechtstreeks een financiële weerslag kan hebben” in de zin van artikel 14, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’.¹ Bijgevolg dient het ontwerp vooralsnog om advies aan de inspectie van Financiën te worden voorgelegd. Zo uit dat advies zou blijken dat er wel degelijk een budgettaire weerslag is, dient het ontwerp eveneens te worden voorgelegd voor akkoordbevinding aan de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

6. Hieromtrent ondervraagd heeft de gemachtigde aangekondigd dat het ontwerp voor advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit zou worden voorgelegd.

7. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van de voornoemde adviezen 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

8.1. Het te nemen besluit heeft met terugwerkende kracht uitwerking met ingang van 4 februari 2019 (artikel 11 van het ontwerp).

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is evenwel enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

¹ In het verslag aan de Koning wordt vermeld dat het “papieren vignet 705 (...) zeer tijdrovend [is], zowel voor de administratie als voor de aanvragers” en dat het “snelle gebruik van het elektronisch signaal (...) vele voordelen [heeft]”.

8.2. Om een verantwoording gevraagd in het licht van het voorgaande, antwoordde de gemachtigde:

“a) Le système de vignette électronique est opérationnel, pour la seule douane, depuis le lundi 4 février 2019. L’extension de la vignette électronique au grand public via le portail MyMinFin date, elle, du 13 mai. b) Oui, elles sont déjà appliquées depuis le 4 février et le 13 mai 2019, chacune pour ce qui la concerne. Des duplicata de vignettes papier ont effectivement déjà été réalisés à l’aide du nouveau système électronique. De nouvelles autorisations ont également été accordées dans le cadre de l’article 6 du projet, remplaçant l’article 7 de l’arrêté royal du 4 avril 2014, depuis le 4 février 2019. Il est donc, selon nous, nécessaire d’accorder la rétroactivité à l’entière des dispositions du projet d’arrêté royal.

La rétroactivité est nécessaire afin d’assurer la légalité du signal électronique E705 délivré depuis le 4 février 2019 et par conséquent pour respecter le principe d’égalité. En effet, certains contribuables auront reçu une E705 entre le 4 février 2019 et la publication de notre arrêté royal et d’autres l’auront reçue en dehors de cette période. Il importe que ces citoyens bénéficient de la même sécurité juridique quant à la vignette qui leur est délivrée par notre administration. Elle est également nécessaire pour respecter la continuité du service public car la vérification du statut douanier du véhicule à immatriculer fait partie des missions légales de l’Administration générale des douanes et accises”.

8.3. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er in het verleden meermaals op gewezen dat het procedé waarbij een regeling onmiddellijk wordt ingevoerd zonder de totstandkoming van de noodzakelijke decretale of reglementaire basis af te wachten, en aan die laatste dan, wanneer zij uiteindelijk tot stand komt, terugwerkende kracht wordt verleend voor zoveel tijd als nodig is om de reeds gangbare praktijk te bevestigen, in beginsel niet toelaatbaar is. Dit is vooreerst het geval, omdat met dat procedé wordt afgeweken van de normale regels die moeten worden gevolgd bij de totstandkoming van reglementaire bepalingen en aldus die regels dreigen te worden uitgehold, ten tweede, omdat erdoor de beslissingsbevoegdheid van de regering in sommige gevallen feitelijk aan banden wordt gelegd, ten derde, omdat de inhoud van de nieuwe meegedeelde regelgeving niet wordt bekendgemaakt op een wijze als bedoeld bij artikel 190 van de Grondwet en, ten slotte, omdat het gevolgde procedé een bron van rechtsonzekerheid is voor de bestemmingen van de betrokken normen.

Gelet hierop kan de terugwerkende kracht waarin wordt voorzien in artikel 11 van het ontwerp, niet noodzakelijk worden geacht voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur.

9.1. Naar luid van artikel 10 van het ontwerp blijven de vóór de inwerkingtreding van het te nemen besluit in papieren vorm afgegeven vignetten 705 geldig.

Uit het in opmerking 8.2 weergegeven antwoord van de gemachtigde blijkt evenwel dat ook na 4 februari 2019 – de datum met ingang waarvan het te nemen besluit uitwerking heeft – er nog papieren vignetten 705 volgens de thans geldende regelgeving werden afgegeven.

Bijgevolg wordt beter bepaald dat de vóór de bekendmaking van het te nemen besluit afgegeven vignetten 705 hun rechtskracht behouden.

9.2. Indien het de bedoeling zou zijn dat ook *vergunningen* verleend onder de huidige versie van artikel 7 van het koninklijk besluit van 4 april 2014 hun rechtskracht behouden,² moet artikel 10 van het ontwerp in die zin worden aangevuld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. In het vijfde lid van de aanhef dient het cijfer 23 te worden vervangen door het cijfer 22.

Artikel 2

11. In de inleidende zin van artikel 2 moeten de woorden “eerste zin” worden vervangen door de woorden “inleidende zin”.

*

² En dan inzonderheid de in artikel 7, b), van het koninklijk besluit van 4 april 2014 vermelde vergunning om de door importeurs, monteurs of bouwers van motorvoertuigen in een elektronisch signaal verzamelde gegevens, volgens de daartoe ingestelde procedure voor elektronische gegevensuitwisseling aan de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer te zenden.

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.

*

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 DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 4 avril 2014 'relatif à la vérification de la situation régulière des véhicules à moteur' afin de remplacer la vignette papier dite « vignette 705 », qui est requise pour immatriculer un véhicule à moteur, par un signal électronique (articles 1^{er} à 8 du projet). Les vignettes délivrées sous format papier antérieurement à l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé restent toutefois valables (article 10).

L'occasion est mise à profit pour mettre à jour les références aux dispositions légales européennes pertinentes relatives au statut douanier de marchandises de l'Union en matière de véhicules (articles 2 et 9).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 4 février 2019 (article 11).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Comme il est mentionné dans les premier et deuxième alinéas du préambule, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 204, §§ 1^{er}, 2 et 6, de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977, et dans les articles 53*nonies*, § 2, et 63*bis*, alinéa 4, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée.

FORMALITÉS

5.1. Invité à fournir l'avis de l'inspecteur des Finances, le délégué a transmis celui que ce dernier a donné concernant l'engagement provisionnel de 665.000 euros dans le budget de 2017 pour l'application électronique « Vignette E705 ». Le délégué a apporté la précision suivante à ce sujet :

« Vous voudrez bien trouver en annexe l'avis rendu par l'Inspecteur des Finances au sujet du programme informatique E705, qui représente le seul coût de ce projet ».

5.2. Dès lors que le projet vise à remplacer une vignette papier par un signal électronique, on pourrait s'attendre à ce qu'un tel projet soit « de nature à entraîner une répercussion financière directe ou indirecte » au sens de l'article 14, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire' ¹. Par conséquent, il doit être soumis à présent à l'avis de l'inspection des Finances. Si cet avis devait bel et bien établir l'existence d'un impact budgétaire, il y aurait lieu d'également soumettre le projet à l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions.

6. Interrogé à ce sujet, le délégué a annoncé que le projet serait soumis à l'avis de l'Autorité de protection des données.

7. Si l'obtention des avis susmentionnés devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

8.1. L'arrêté envisagé produit rétroactivement ses effets au 4 février 2019 (article 11 du projet).

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est toutefois admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

¹ Le rapport au Roi indique que la « vignette 705 est très chronophage, tant dans le chef de l'administration que des requérants » et que l'« utilisation rapide de la vignette électronique comporte (...) beaucoup d'avantages ».

8.2. Invité à fournir une justification à la lumière de ce qui précède, le délégué a répondu :

« a) Le système de vignette électronique est opérationnel, pour la seule douane, depuis le lundi 4 février 2019. L'extension de la vignette électronique au grand public via le portail MyMinFin date, elle, du 13 mai. b) Oui, elles sont déjà appliquées depuis le 4 février et le 13 mai 2019, chacune pour ce qui la concerne. Des duplicata de vignettes papier ont effectivement déjà été réalisés à l'aide du nouveau système électronique. De nouvelles autorisations ont également été accordées dans le cadre de l'article 6 du projet, remplaçant l'article 7 de l'arrêté royal du 4 avril 2014, depuis le 4 février 2019. Il est donc, selon nous, nécessaire d'accorder la rétroactivité à l'entière des dispositions du projet d'arrêté royal.

La rétroactivité est nécessaire afin d'assurer la légalité du signal électronique E705 délivré depuis le 4 février 2019 et par conséquent pour respecter le principe d'égalité. En effet, certains contribuables auront reçu une E705 entre le 4 février 2019 et la publication de notre arrêté royal et d'autres l'auront reçue en dehors de cette période. Il importe que ces citoyens bénéficient de la même sécurité juridique quant à la vignette qui leur est délivrée par notre administration. Elle est également nécessaire pour respecter la continuité du service public car la vérification du statut douanier du véhicule à immatriculer fait partie des missions légales de l'Administration générale des douanes et accises ».

8.3. La section de législation du Conseil d'État a indiqué maintes fois par le passé que le procédé consistant à instaurer immédiatement une mesure, sans attendre l'adoption de la base décrétable ou réglementaire nécessaire, et à conférer ensuite à celle-ci, une fois adoptée, un effet rétroactif pour le temps nécessaire à couvrir de la pratique déjà courante, ne peut pas, en principe, être admis. Il doit être proscrit, en premier lieu, parce que le procédé déroge aux règles normales qui régissent l'adoption de dispositions réglementaires et que ces règles risquent ainsi d'être vidées de leur substance, en deuxième lieu, parce qu'il restreint concrètement dans certains cas le pouvoir de décision du Gouvernement, en troisième lieu, parce que le contenu de la nouvelle réglementation communiquée n'est pas publié conformément à l'article 190 de la Constitution et, enfin, parce que le procédé suivi est source d'insécurité juridique pour les destinataires des normes concernées.

Compte tenu de ce qui précède, la rétroactivité prévue par l'article 11 du projet ne peut pas être réputée nécessaire à la continuité ou au bon fonctionnement de l'administration.

9.1. Aux termes de l'article 10 du projet, les vignettes 705 délivrées sous format papier antérieurement à l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé restent valables.

Or, il ressort de la réponse du délégué, reproduite à l'observation 8.2, que des vignettes 705 papier ont encore été délivrées après le 4 février 2019 – date à laquelle l'arrêté envisagé produit ses effets – conformément à la législation actuellement en vigueur.

Mieux vaudrait dès lors prévoir que les vignettes 705 délivrées avant la *publication* de l'arrêté envisagé conservent leur force obligatoire.

9.2. Si l'intention est que les *autorisations* accordées conformément à la version actuelle de l'article 7 de l'arrêté royal du 4 avril 2014 conservent également leur force obligatoire ², l'article 10 du projet devra être complété dans ce sens.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

10. Au cinquième alinéa du préambule, il y a lieu de remplacer le chiffre 23 par le chiffre 22.

Article 2

11. Dans la phrase liminaire de l'article 2, on remplacera les mots « première phrase » par les mots « phrase introductive ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Eric BREWAEYS

² Et en particulier l'autorisation mentionnée à l'article 7, b), de l'arrêté royal du 4 avril 2014 permettant aux importateurs, assembleurs ou constructeurs de véhicules à moteur d'envoyer des données, rassemblées par eux dans un signal électronique, au Service Public Fédéral Mobilité et Transports et ce, par la procédure de transfert électronique de données mise en place à cet effet.