



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.607/4
du 28 octobre 2019

advies 66.607/4
van 28 oktober 2019

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
modification des dispositions
procédurales dans le cadre de
la reprise du service des taxes
de circulation et portant
dispositions diverses'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende de wijziging van de
procedurele bepalingen in het
kader van de overname van de
dienst van de
verkeersbelastingen en
houdende diverse bepalingen'

Le 27 septembre 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, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant modification des dispositions procédurales dans le cadre de la reprise du service des taxes de circulation et portant dispositions diverses'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 octobre 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wanda VOGEL et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 octobre 2019.

*

Op 27 september 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende de wijziging van de procedurele bepalingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelastingen en houdende diverse bepalingen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 28 oktober 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wanda VOGEL en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 oktober 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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[‡], 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

Conformément à l'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', l'avant-projet d'ordonnance doit être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances.

Par ailleurs, certaines dispositions de l'avant-projet – en particulier les dispositions qui, selon l'article 11, sont appelées à former les lettres b) et c) de l'article 57/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code bruxellois de procédure fiscale – se rapportent au traitement de données à caractère personnel. Conformément à l'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive n° 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1^{er}, c, et le considérant 96 de ce règlement, elles doivent être soumises à l'avis de l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données'.

Il résulte des explications de la fonctionnaire déléguée qu'en l'espèce ces formalités n'ont pas été accomplies.

Il conviendra de veiller à leur accomplissement. Si, à la suite de cet accomplissement, l'avant-projet devait être modifié quant au fond sur des points autres que ceux faisant l'objet du présent avis, l'avant-projet sera à nouveau soumis à la section de législation.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme l'indique l'exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen, la Région de Bruxelles-Capitale est appelée à reprendre à partir du 1^{er} janvier 2020 le service de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et de la taxe de mise en circulation¹.

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

¹ La fonctionnaire déléguée a indiqué que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale avait notifié au Gouvernement fédéral, le 1^{er} juin 2018, la décision de la Région d'assurer au 1^{er} janvier 2020 la reprise du service de ces deux taxes.

La majeure partie des dispositions de l'avant-projet s'inscrivent dans ce cadre.

À cet égard, l'avant-projet suggère :

a) d'une part, de modifier le Code bruxellois de procédure fiscale en vue de le rendre applicable aux deux taxes précitées, moyennant quelques précisions ou dispositions spécifiques à celles-ci ;

b) et, d'autre part, d'abroger ou de modifier diverses dispositions du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus qui règlent actuellement la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et la taxe de mise en circulation.

Selon son article 28, alinéa 1^{er}, l'ordonnance en projet est appelée à entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Il résulte du commentaire de l'article 28 que cette règle s'applique à l'entrée en vigueur des dispositions de l'avant-projet qui sont « liées spécifiquement » à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et à la taxe de mise en circulation.

La fonctionnaire déléguée a précisé que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est en ce sens que l'application du Code bruxellois de procédure fiscale à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et à la taxe de mise en circulation concerne uniquement les taxes dont le fait générateur est postérieur au 31 décembre 2019. Il convient toutefois d'observer que cette intention ne ressort pas expressément du dispositif de l'avant-projet ou, à tout le moins, pas de manière suffisamment claire ².

2. Le choix de rendre le Code bruxellois de procédure fiscale applicable à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et à la taxe de mise en circulation correspond à la volonté qu'a eue le législateur régional, en adoptant ce Code, de mettre en place une nouvelle procédure fiscale uniformisée pour l'ensemble des taxes perçues par la Région de Bruxelles-Capitale afin d'optimiser leur établissement et leur perception ³.

Si ce choix est logique et doit être approuvé, l'attention est toutefois attirée sur le fait qu'à ce jour, la majorité des dispositions du Code bruxellois de procédure fiscale que l'avant-projet d'ordonnance tend à rendre applicables à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et à la taxe de mise en circulation ne sont pas en vigueur, et ce à défaut d'arrêt du Gouvernement déterminant l'entrée en vigueur de ces dispositions ⁴.

² L'article 28, qui se donne pour objet de régler l'entrée en vigueur de l'ordonnance en projet, ne reflète pas la solution évoquée par la fonctionnaire déléguée. Cette solution peut éventuellement être considérée comme se dégageant implicitement de la disposition que l'article 20 de l'avant-projet envisage d'insérer dans l'article 144 du Code bruxellois de procédure fiscale, mais cela ne va pas nécessairement de soi et, en outre, l'article 20 de l'avant-projet doit de toute façon être fondamentalement revu pour d'autres raisons (voir sur ce point l'observation générale n° 4 ci-dessous).

³ Voir sur ce point l'avis de la section de législation n° 66.088/4 donné le 26 juin 2019 sur un avant-projet d'ordonnance 'portant diverses dispositions dans le cadre de la reprise du service des taxes de circulation et du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66088.pdf>, l'observation générale n° 2.2.

⁴ En son paragraphe 1^{er}, l'article 145 de l'ordonnance du 6 mars 2019 'relative au Code bruxellois de procédure fiscale' charge le Gouvernement de déterminer l'entrée en vigueur des dispositions du code. À ce jour, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, le Gouvernement n'a pas fait usage de ce pouvoir. Le paragraphe 2 du même

La détermination de l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance en projet qui sont appelées à s'appliquer à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et à la taxe de mise en circulation doit tenir compte de cet élément.

Ainsi, les dispositions du Code bruxellois de procédure fiscale que l'avant-projet entend rendre applicables à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et à la taxe de mise en circulation ne pourront s'y appliquer dès le 1^{er} janvier 2020 – comme l'implique l'article 28, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance en projet – si, à cette date, ces dispositions du Code ne sont pas elles-mêmes en vigueur.

De même, les modifications que l'avant-projet suggère d'apporter au Code bruxellois de procédure fiscale ne pourront entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020 – comme l'implique également l'article 28, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance en projet – si, à cette date, les dispositions du Code que l'avant-projet envisage de modifier ou les divisions du Code dans lesquelles l'avant-projet envisage d'insérer de nouvelles dispositions ne sont pas elles-mêmes en vigueur.

3. L'avant-projet d'ordonnance à l'examen n'est pas le seul projet de texte de nature législative que la Région de Bruxelles-Capitale envisage d'adopter dans le cadre de la reprise, à partir du 1^{er} janvier 2020, du service de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et de la taxe de mise en circulation.

À cet égard, la fonctionnaire déléguée a expliqué que deux projets d'ordonnance approuvés par le Gouvernement en dernière lecture et actuellement soumis au Parlement comportent également des dispositions ayant cet objet.

Il s'agit, d'une part, d'un projet d'ordonnance 'portant diverses dispositions dans le cadre de la reprise du service des taxes de circulation et du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale' ⁵ et, d'autre part, d'un 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 et de la taxe de mise en circulation par la Région de Bruxelles-Capitale' ⁶.

article prévoit des règles particulières pour l'entrée en vigueur du Code en ce qui concerne le précompte immobilier. En vertu du paragraphe 3 de l'article 145 de l'ordonnance du 6 mars 2019, le titre 4 du code, qui comprend les articles 119 à 131, est entré en vigueur le jour de la publication du Code au *Moniteur belge*, intervenue le 19 mars 2019.

⁵ Ce projet fait suite à un avant-projet sur lequel la section de législation a donné, le 26 juin 2019, l'avis n° 66.088/4.

⁶ Ce projet fait suite à 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' sur lequel la section de législation a donné, le 26 juin 2019, l'avis n° 66.089/4, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66089.pdf>.

La coexistence de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen et de ces deux projets d'ordonnances appelle les observations suivantes :

a) Il n'est pas de bonne technique législative d'insérer dans des ordonnances distinctes des dispositions qui, en substance, s'inscrivent dans un même cadre, en l'occurrence celui de la reprise par la Région de Bruxelles-Capitale, à partir du 1^{er} janvier 2020, du service de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et de la taxe de mise en circulation. Ce l'est d'autant moins lorsque, comme en l'espèce, les projets de textes contenant ces dispositions ne sont pas présentés et examinés de manière totalement simultanée.

Par essence, une telle manière de procéder limite fortement la possibilité d'avoir une vue d'ensemble du contenu du dispositif envisagé et ne peut qu'être source de confusions, d'erreurs et d'incohérences.

b) Ce qui vient d'être énoncé est, du reste, confirmé par les difficultés particulières que suscite l'articulation de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen et du projet d'ordonnance 'portant diverses dispositions dans le cadre de la reprise du service des taxes de circulation et du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale'.

La section de législation relève à cet égard que ces deux projets de textes comportent des dispositions qui ne sont pas conciliables entre elles alors que, à en croire le dispositif de ces projets, elles sont appelées à entrer en vigueur le même jour. Ainsi, le projet d'ordonnance 'portant diverses dispositions dans le cadre de la reprise du service des taxes de circulation et du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale' suggère de modifier partiellement des dispositions – en l'occurrence l'article 36^{ter}, l'article 36^{quater}, § 2, alinéa 1^{er}, première phrase, et § 4, et les articles 38 et 40 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus – que, de son côté, l'avant-projet d'ordonnance à l'examen propose d'abroger purement et simplement⁷. Or, à en croire leur dispositif, chacun des deux projets de textes est, sur ces points, appelé à entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020⁸.

Il est vrai que, d'une part, l'exposé des motifs du projet d'ordonnance 'portant diverses dispositions dans le cadre de la reprise du service des taxes de circulation et du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale' indique qu'en ce qui concerne les taxes de circulation, ce projet s'applique uniquement aux taxes de circulation dont le fait générateur est antérieur au 1^{er} janvier 2020 et que, d'autre part, comme indiqué dans l'observation n° 1 ci-dessus, l'intention de l'auteur de l'avant-projet est en ce sens que l'application du Code bruxellois de procédure fiscale à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et à la taxe de mise en circulation concerne uniquement les taxes dont le fait générateur est postérieur au 31 décembre 2019.

⁷ Voir, d'une part, les articles 82 à 89 du projet d'ordonnance 'portant diverses dispositions dans le cadre de la reprise du service des taxes de circulation et du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale' et, d'autre part, les articles 23 à 25 de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen.

⁸ Article 101, alinéa 1^{er}, du projet d'ordonnance 'portant diverses dispositions dans le cadre de la reprise du service des taxes de circulation et du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale' et article 28, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen.

Si le dispositif des deux textes en projet traduisait clairement et adéquatement cette intention, il n'y aurait pas d'incohérence entre les dispositions concernées puisque leur champ d'application dans le temps serait alors totalement différent.

Force est toutefois de constater que tel n'est pas le cas.

En effet :

– d'une part, le projet d'ordonnance 'portant diverses dispositions dans le cadre de la reprise du service des taxes de circulation et du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale' ne contient pas de disposition reflétant l'idée suivant laquelle il s'appliquerait uniquement aux taxes de circulation dont le fait générateur est antérieur au 1^{er} janvier 2020, et il résulte des explications de la fonctionnaire déléguée que cette omission est intentionnelle⁹ ;

– et, d'autre part, comme indiqué dans l'observation générale n° 1 ci-dessus, l'intention de l'auteur de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen de n'appliquer le Code bruxellois de procédure fiscale aux taxes de circulation qu'en ce qui concerne les taxes dont le fait générateur est postérieur au 31 décembre 2019 ne ressort pas expressément du dispositif de l'avant-projet ou, à tout le moins, pas de manière suffisamment claire.

4. Comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, la volonté de l'auteur de l'avant-projet est en ce sens qu'à l'avenir, en ce qui concerne les questions de procédure fiscale, seules les dispositions du Code bruxellois de procédure fiscale s'appliqueront à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et à la taxe de mise en circulation.

Ceci implique que le législateur fasse disparaître de l'ordonnancement juridique toutes les dispositions réglant la procédure fiscale applicable à ces taxes avant que le Code bruxellois de procédure fiscale ne trouve à s'y appliquer.

La fonctionnaire déléguée a toutefois précisé qu'en ce qui concerne les taxes de circulation dont le fait générateur est antérieur au 1^{er} janvier 2020, la volonté de la Région de Bruxelles-Capitale est de maintenir l'application des dispositions préexistantes.

Sur ces deux points, deux catégories de dispositions de l'avant-projet retiennent l'attention : d'une part, les articles 21 à 27, qui abrogent plusieurs dispositions du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus qui sont relatives à la taxe de circulation sur les véhicules

⁹ En l'occurrence, la fonctionnaire déléguée a expliqué que cette omission était due au fait que, comme il n'est pas certain que l'ordonnance résultant du présent avant-projet à l'examen « soit votée et en vigueur aux 'nouveaux dossiers' de taxation dont le fait générateur est ultérieur à la reprise du service des taxes de circulation », il convient d'éviter l'apparition d'un vide juridique tenant en ce que ces dossiers ne seraient alors soumis à aucune règle de procédure. Ce souci de prudence doit évidemment être approuvé. Mais il n'enlève rien au constat que, sur le point évoqué ici, le dispositif du projet d'ordonnance 'portant diverses dispositions dans le cadre de la reprise du service des taxes de circulation et du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale' ne reflète pas l'intention exprimée dans l'exposé des motifs du même projet. La difficulté évoquée ici illustre bien le fait qu'il est inadéquat d'insérer dans des ordonnances distinctes, présentées et examinées de manière non simultanée, des dispositions qui, en substance, s'inscrivent dans un même cadre.

automobiles ou à la taxe de mise en circulation, et, d'autre part, l'article 20, qui tend à insérer dans l'article 144 du Code bruxellois de procédure fiscale une disposition libellée en ce sens que

« [l]es articles 3 à 40 et 94 à 106 du [Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus], tels qu'ils s'appliquaient à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles ou à la taxe de mise en circulation, avant le 1^{er} janvier 2020, restent d'application aux taxes dont le fait générateur est antérieur à cette date ».

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

a) En elles-mêmes, les dispositions abrogatoires que prévoient les articles 21 à 27 n'appellent pas de critique ¹⁰.

Il convient cependant de souligner que ces dispositions ne suffisent pas à faire disparaître de l'ordonnancement juridique toutes les dispositions réglant la procédure fiscale applicable à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et à la taxe de mise en circulation avant que le Code bruxellois de procédure fiscale ne trouve à s'y appliquer.

Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité, il y a également lieu, d'une part, d'abroger les articles 31, 32, 102, 103*bis* et 104 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus ¹¹ et, d'autre part, de prendre les dispositions requises pour que les dispositions du Code des impôts sur les revenus 1992 que l'article 2, alinéas 1^{er}, 3 et 4, et l'article 95 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus rendent en principe applicables à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et à la taxe de mise en circulation ne s'y appliquent plus ¹².

Il appartient aussi au législateur d'apporter au Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus toutes les adaptations qu'implique l'ordonnance en projet. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, l'article 36*bis*, alinéa 1^{er}, de ce Code doit être adapté pour tenir compte du fait que l'ordonnance en projet abroge l'article 33 du même Code.

b) L'article 20 de l'avant-projet est doublement inadéquat :

– D'une part, il y a lieu de noter qu'il concerne *in globo* les articles 3 à 40 et 94 à 106 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus. Ce faisant, il n'atteint pas de manière suffisamment précise l'objectif poursuivi, lequel consiste à maintenir transitoirement l'application aux situations indiquées par le texte des dispositions régissant les questions de procédure – et uniquement ces questions – applicables aux taxes de circulation avant que le Code bruxellois de procédure fiscale ne trouve à s'y appliquer. En outre, tel qu'il est rédigé, l'article à

¹⁰ L'attention est cependant attirée sur le fait que l'article 26 de l'avant-projet comporte une coquille : la disposition abrogatoire qu'elle contient porte sur l'article 95 – et non pas sur l'article 97, comme l'indique l'avant-projet – du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.

¹¹ On pourrait mentionner également l'article 29 de ce Code mais l'article 13 du 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 et de la taxe de mise en circulation par la Région de Bruxelles-Capitale' en prévoit déjà l'abrogation.

¹² L'attention est attirée sur le fait que, contrairement à ce qu'a suggéré la fonctionnaire déléguée, il ne suffit pas, pour ce faire, de formuler autrement l'article 20 de l'avant-projet. En effet, l'article 144 du Code bruxellois de procédure fiscale, que l'article 20 de l'avant-projet tend à modifier, a pour unique objet de régler des questions de droit transitoire et ne se prête donc pas à comporter des dispositions abrogatoires.

l'examen donne à penser qu'il ne concerne pas les dispositions du Code des impôts sur les revenus 1992 que l'article 2, alinéas 1^{er}, 3 et 4, et l'article 95 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus rendent en principe applicables à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et à la taxe de mise en circulation, alors que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est manifestement de viser ces dispositions.

– D'autre part, en faisant état des articles qu'il cite, « tels qu'ils s'appliquaient à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles ou à la taxe de mise en circulation avant le 1^{er} janvier 2020 », l'avant-projet ne couvre pas la version de ces articles résultant des modifications qu'envisage d'y apporter le projet d'ordonnance portant diverses dispositions dans le cadre de la reprise du service des taxes de circulation et du précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale. Or, ici aussi, comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, telle n'est pas – et telle ne peut d'ailleurs pas être – l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

5. En conclusion, l'avant-projet doit être soigneusement revu pour tenir compte des diverses observations qui précèdent.

Vu l'importance de celles-ci, les dispositions de l'avant-projet qui sont relatives à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et à la taxe de mise en circulation ne feront l'objet, pour le surplus, ci-dessous que de quelques observations, sans caractère exhaustif.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 5

Comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, il s'indiquerait de compléter le texte à l'examen par une disposition tendant à prévoir, en s'inspirant de la disposition qui forme actuellement l'article 36*quater*, § 7, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, que la déclaration faite en application de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 5, en projet, reste valable pour les années suivantes à défaut de notification contraire.

Articles 7 et 8

En faisant état de l'inscription du véhicule « dans le répertoire de la Direction pour l'immatriculation des véhicules », l'article 11/1, alinéa 2, et l'article 12, alinéa 3, en projet limitent le champ d'application des dispositions qu'ils contiennent à la taxe de mise en circulation des véhicules routiers.

Or, ces dispositions ont aussi vocation à s'appliquer à la taxe de mise en circulation des aéronefs et des bateaux.

Aussi, comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, elles doivent être complétées en conséquence.

Article 11

En vue d'assurer le contrôle de la perception de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et de la taxe de mise en circulation, l'article 57/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, c), en projet autorise les agents compétents à

« procéder à des constatations à l'aide de moyens audiovisuels ou de dispositifs automatisés de contrôle fixes et mobiles, notamment des caméras intelligentes au sens de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance ».

Cette disposition prévoit le traitement de données à caractère personnel.

Il est rappelé à cet égard que, conformément à l'article 22 de la Constitution, l'organisation d'un traitement de données à caractère personnel est soumise au respect du principe de légalité. Par conséquent, les éléments essentiels du dispositif doivent être fixés par le législateur lui-même, à savoir les finalités du traitement ainsi que les cas et conditions dans lesquels des données à caractère personnel sont traitées. L'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur.

En l'espèce, l'avant-projet est en défaut de déterminer des éléments essentiels du dispositif envisagé, tels que la détermination des données susceptibles de traitement, la définition du responsable du traitement, l'identification des catégories de personnes ayant accès aux données collectées ou encore la durée de conservation de celles-ci. De ce fait, en l'état, il n'est pas possible de vérifier en toute connaissance de cause le respect de l'exigence de proportionnalité.

L'avant-projet sera revu sur ce point.

Articles 13, 14 et 24

En vertu des dispositions qui, selon les articles 13 et 14, sont appelées à former l'article 70, alinéa 2, et 71, § 4, du Code bruxellois de procédure fiscale, « [l]e Gouvernement détermine les modalités d'application de cet article ». Par ailleurs, la disposition qui, selon l'article 24 du projet, est appelée à former l'article 36^{quater}, § 9, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus prévoit que « [l]e Gouvernement peut déterminer les modalités d'application de cet article ».

Ces dispositions ne semblent pas avoir d'autre objet que de rappeler qu'en vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', que l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' rend applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, il incombe au Gouvernement d'adopter les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des ordonnances. Un tel rappel est inutile et doit être omis.

Si l'intention est de conférer au Gouvernement une ou plusieurs habilitations particulières qui dépassent l'adoption des seules mesures nécessaires pour l'exécution des dispositions que les articles à l'examen tendent à modifier, il appartient au législateur de définir précisément l'objet de ces habilitations et leurs limites, ces habilitations ne pouvant être trop larges ni trop floues.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

Article 24

Au 1^o, de l'accord de la fonctionnaire déléguée, la seconde occurrence du mot « de » doit être omise.

Par ailleurs, dans la version néerlandaise, le mot « wordt » sera remplacé par le mot « worden ».

Article 28

1. L'alinéa 3 charge le Gouvernement de déterminer l'entrée en vigueur des articles 12 à 16 de l'ordonnance en projet ¹³.

Abandonner au Gouvernement le pouvoir de fixer l'entrée en vigueur d'une ordonnance, sans prévoir de date ultime d'entrée en vigueur, est de nature à conduire à méconnaître le principe, consacré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, que l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 rend applicable à la Région de Bruxelles-Capitale, selon lequel le Gouvernement ne peut ni suspendre les ordonnances ni dispenser de leur exécution.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

2. Selon l'alinéa 4, les articles 18 et 19 de l'ordonnance en projet, qui tendent à modifier les articles 129 et 130 du Code bruxellois de procédure fiscale, sont appelés à produire leurs effets le 19 mars 2019.

Cette date est celle à laquelle les articles 129 et 130 du Code bruxellois de procédure fiscale sont entrés en vigueur ¹⁴.

La question se pose de savoir si la rétroactivité envisagée par l'alinéa 4 est admissible.

¹³ L'avant-projet fait état des articles 12 à 17. Comme l'a indiqué la fonctionnaire déléguée, c'est par inadvertance que le texte mentionne l'article 17. L'avant-projet sera corrigé sur ce point.

¹⁴ En application de l'article 145, § 3, de l'ordonnance du 6 mars 2019.

Il est rappelé à ce sujet que la non-rétroactivité des actes législatifs est une garantie qui a pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

En l'espèce, le dernier alinéa du commentaire de l'article 28 donne des explications qui paraissent pouvoir être considérées comme étant de nature à justifier à suffisance la rétroactivité qu'il est envisagé d'attacher à l'article 19.

En ce qui concerne la rétroactivité qu'il est envisagé d'attacher à l'article 18, le commentaire de l'article de l'article 28 se borne à faire état du souci « d'assurer la bonne perception des montants dus tant à la Région qu'aux communes ou à toute autre entité, entre le moment de l'entrée en vigueur de l'article 130 du Code précité et le moment de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ». Cette explication est trop générale pour justifier à suffisance la rétroactivité d'une disposition dont l'objet consiste à conférer à une administration un pouvoir important – celui d'assurer le recouvrement de sommes – dont elle ne disposait pas précédemment. L'avant-projet sera donc réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

*

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,[‡] 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

Overeenkomstig artikel 32, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ moet het voorontwerp van ordonnantie om advies aan de inspecteur van Financiën worden voorgelegd.

Voorts hebben sommige bepalingen van het voorontwerp – in het bijzonder de bepalingen die volgens artikel 11 de litterae b) en c) van artikel 57/1, § 1, eerste lid, van de Brusselse Codex Fiscale Procedure zullen worden – betrekking op de verwerking van persoonsgegevens. Overeenkomstig artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, moeten die bepalingen om advies voorgelegd worden aan de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’.

Uit de toelichting van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat die vormvereisten in het onderhavige geval niet zijn vervuld.

Er dient voor gezorgd te worden dat die vormvereisten vervuld worden. Mocht het voorontwerp, als gevolg van het vervullen van die vormvereisten, inhoudelijk gewijzigd worden op punten die niet aan bod komen in dit advies, dan moet het opnieuw worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het voorliggende voorontwerp van ordonnantie, is het de bedoeling dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de dienst van de

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

verkeersbelasting op autovoertuigen en van de belasting op de inverkeerstelling overneemt vanaf 1 januari 2020.¹

Het overgrote deel van de bepalingen van het voorontwerp past in dit kader.

In dat verband wordt in het voorontwerp voorgesteld om:

a) enerzijds de Brusselse Codex Fiscale Procedure te wijzigen zodat hij toepasselijk kan worden gemaakt op de twee voornoemde belastingen, door daarin een aantal preciseringen aan te brengen of een aantal bepalingen op te nemen die specifiek gelden voor die twee belastingen;

b) en anderzijds diverse bepalingen van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, die thans de verkeersbelasting op autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling regelen, op te heffen of te wijzigen.

Volgens artikel 28, eerste lid, van de ontworpen ordonnantie zou deze ordonnantie in werking moeten treden op 1 januari 2020. Uit de commentaar bij artikel 28 blijkt dat dit geldt voor de inwerkingtreding van de bepalingen van het voorontwerp die “specifiek verband houden met” de verkeersbelasting op autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling.

De gemachtigde ambtenaar heeft gepreciseerd dat het de bedoeling van de steller van het voorontwerp is dat de Brusselse Codex Fiscale Procedure alleen op de verkeersbelasting op autovoertuigen en op de belasting op de inverkeerstelling wordt toegepast wanneer het feit dat aanleiding geeft tot die belastingen zich voordoet na 31 december 2019. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat die bedoeling niet uitdrukkelijk of althans niet duidelijk genoeg blijkt uit het dispositief van het voorontwerp.²

2. De keuze om de Brusselse Codex Fiscale Procedure toepasselijk te maken op de verkeersbelasting op autovoertuigen en op de belasting op de inverkeerstelling beantwoordt aan de wil van de gewestwetgever om, door het aannemen van die codex, een nieuwe gestandaardiseerde fiscale procedure op te zetten voor alle belastingen die door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden geïnd, om de vestiging en inning ervan te optimaliseren.³

¹ De gemachtigde ambtenaar heeft erop gewezen dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op 1 juni 2018 de federale regering in kennis gesteld heeft van de beslissing van het gewest om de dienst van die twee belastingen op 1 januari 2020 over te nemen.

² Artikel 28, dat ertoe strekt de inwerkingtreding van de ontworpen ordonnantie te regelen, geeft niet weer wat de gemachtigde ambtenaar uiteenzet. Eventueel zou die zienswijze kunnen worden afgeleid uit de bepaling die bij artikel 20 van het voorontwerp wordt ingevoegd in artikel 144 van de Brusselse Codex Fiscale Procedure, maar dat spreekt echt niet vanzelf, en bovendien moet artikel 20 van het voorontwerp hoe dan ook grondig worden herzien om andere redenen (zie in dat verband de hiernavolgende algemene opmerking nr. 4).

³ Zie hierover advies 66.088/4 van de afdeling Wetgeving, gegeven op 26 juni 2019 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende diverse bepalingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelastingen en van de onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66088.pdf>, algemene opmerking 2.2.

Hoewel die keuze logisch is en goedkeuring verdient, wordt er evenwel op gewezen dat het overgrote deel van de bepalingen van de Brusselse Codex Fiscale Procedure die bij het voorontwerp van ordonnantie toepasselijk gemaakt worden op de verkeersbelasting op autovoertuigen en op de belasting op de inverkeerstelling, tot op heden niet in werking zijn getreden bij gebreke aan een besluit van de regering tot vaststelling van de inwerkingtreding van die bepalingen.⁴

Bij het vaststellen van de inwerkingtreding van de bepalingen van de ontworpen ordonnantie die van toepassing zouden zijn op de verkeersbelasting op autovoertuigen en op de belasting op de inverkeerstelling, moet met dat gegeven rekening worden gehouden.

Zo bijvoorbeeld kunnen de bepalingen van de Brusselse Codex Fiscale Procedure die bij het voorontwerp toepasselijk worden gemaakt op de verkeersbelasting op autovoertuigen en op de belasting op de inverkeerstelling, daarop niet van toepassing worden vanaf 1 januari 2020 – zoals wordt bepaald in artikel 28, eerste lid, van de ontworpen ordonnantie – indien die bepalingen van de Codex op die datum niet zelf in werking zijn getreden.

Zo ook kunnen de wijzigingen die bij het voorontwerp aangebracht worden in de Brusselse Codex Fiscale Procedure, niet in werking treden op 1 januari 2020 – zoals eveneens wordt bepaald in artikel 28, eerste lid, van de ontworpen ordonnantie – indien de bepalingen van de Codex die bij het voorontwerp gewijzigd worden, of de onderdelen van de Codex waarin bij het voorontwerp nieuwe bepalingen worden ingevoegd, op die datum niet zelf in werking zijn getreden.

3. Het voorliggende voorontwerp van ordonnantie is niet de enige ontwerptekst van wetgevende aard die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voornemens is om aan te nemen in het kader van de overname, vanaf 1 januari 2020, van de dienst van de verkeersbelasting op autovoertuigen en van de belasting op de inverkeerstelling.

De gemachtigde ambtenaar heeft daaromtrent verklaard dat twee ontwerpen van ordonnantie die de regering in laatste lezing heeft goedgekeurd en die thans aan het parlement zijn voorgelegd, eveneens bepalingen in dat verband bevatten.

Hierbij gaat het, enerzijds, om een ontwerp van ordonnantie ‘houdende diverse bepalingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelastingen en van de onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’⁵ en, anderzijds, om een ontwerp 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

⁴ Artikel 145, § 1, van de ordonnantie van 6 maart 2019 ‘betreffende de Brusselse Codex Fiscale Procedure’ belast de regering met het bepalen van de inwerkingtreding van de bepalingen van deze codex. Volgens de huidige stand van de teksten die in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn, heeft de regering tot hiertoe nog geen gebruik gemaakt van die bevoegdheid. Paragraaf 2 van hetzelfde artikel stelt specifieke regels vast voor de inwerkingtreding van de Codex wat de onroerende voorheffing betreft. Krachtens paragraaf 3 van artikel 145 van de ordonnantie van 6 maart 2019, is titel 4 van de Codex, die de artikelen 119 tot 131 omvat, in werking getreden op de dag waarop de Codex in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt, namelijk op 19 maart 2019.

⁵ Dit ontwerp volgt op een voorontwerp waarover de afdeling Wetgeving op 26 juni 2019 advies 66.088/4 gegeven heeft.

op de autovoertuigen, van de belasting op de inverkeerstelling door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.⁶

Dat naast het voorliggende voorontwerp van ordonnantie ook nog die twee ontwerpen van ordonnantie bestaan, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a) Uit wetgevingstechnisch oogpunt is het niet raadzaam om in afzonderlijke ordonnanties bepalingen op te nemen die in essentie deel uitmaken van hetzelfde kader, *in casu* dat van de overname, met ingang van 1 januari 2020, door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van de dienst van de verkeersbelasting op autovoertuigen en van de belasting op de inverkeerstelling. Dat geldt des te meer wanneer de ontwerp teksten met die bepalingen, zoals in dit geval, niet strikt gelijktijdig voorgelegd en onderzocht worden.

Een dergelijke werkwijze maakt het per definitie erg moeilijk om een alomvattend overzicht te krijgen van de inhoud van het geplande dispositief en kan slechts leiden tot verwarring, vergissingen en inconsistenties.

b) Het bovenstaande wordt trouwens bevestigd door de bijzondere moeilijkheden die rijzen met betrekking tot de samenhang tussen het voorliggende voorontwerp van ordonnantie en het ontwerp van ordonnantie 'houdende diverse bepalingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelastingen en van de onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

De afdeling Wetgeving wijst er in dit verband op dat die twee ontwerp teksten bepalingen bevatten die onderling onverenigbaar zijn, terwijl het, te oordelen naar het dispositief van die ontwerpen, de bedoeling is dat ze dezelfde dag in werking treden. Zo wordt in het ontwerp van ordonnantie 'houdende diverse bepalingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelastingen en van de onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' voorgesteld om sommige bepalingen – *in casu* artikel 36ter, artikel 36quater, § 2, eerste lid, eerste zin, en § 4, en de artikelen 38 en 40 van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen – gedeeltelijk te wijzigen, terwijl in het voorliggende voorontwerp van ordonnantie voorgesteld wordt die bepalingen gewoonweg op te heffen.⁷ Te oordelen naar het dispositief van deze ontwerp teksten is het evenwel de bedoeling dat ze beide, wat die punten betreft, in werking treden op 1 januari 2020.⁸

⁶ Dit ontwerp volgt op 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' waarover de afdeling Wetgeving op 26 juni 2019 advies 66.089/4 gegeven heeft, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66089.pdf>.

⁷ Zie enerzijds de artikelen 82 tot 89 van het ontwerp van ordonnantie 'houdende diverse bepalingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelastingen en van de onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' en anderzijds de artikelen 23 tot 25 van het voorliggende voorontwerp van ordonnantie.

⁸ Artikel 101, eerste lid, van het ontwerp van ordonnantie 'houdende diverse bepalingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelastingen en van de onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' en artikel 28, eerste lid, van het voorliggende voorontwerp van ordonnantie.

Het is juist dat, enerzijds, in de memorie van toelichting van het ontwerp van ordonnantie ‘houdende diverse bepalingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelastingen en van de onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ staat dat, wat de verkeersbelastingen betreft, dat ontwerp alleen van toepassing is wanneer het feit dat die belastingen doet ontstaan, zich voordoet vóór 1 januari 2020 en, anderzijds, zoals vermeld in bovenstaande opmerking 1, het de bedoeling van de steller van het voorontwerp is dat de Brusselse Codex Fiscale Procedure slechts op de verkeersbelasting op autovoertuigen en op de belasting op de inverkeerstelling toegepast wordt wanneer het feit dat die belastingen doet ontstaan, plaatsvindt na 31 december 2019.

Indien die bedoeling duidelijk en op afdoende wijze zou blijken uit het dispositief van beide ontworpen teksten, zou er tussen de bepalingen in kwestie geen gebrek aan samenhang zijn, aangezien er in dat geval geen enkele overlapping zou zijn tussen hun respectief temporeel toepassingsgebied.

Op te merken valt evenwel dat zulks *in casu* niet het geval is.

Immers:

– enerzijds bevat het ontwerp van ordonnantie ‘houdende diverse bepalingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelastingen en van de onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ geen bepaling waaruit blijkt dat die ordonnantie alleen van toepassing zou zijn op de verkeersbelastingen wanneer het feit dat die belastingen doet ontstaan, zich voordoet vóór 1 januari 2020, en blijkt uit de uitleg van de gemachtigde ambtenaar dat met opzet geen dergelijke bepaling opgenomen is;⁹

– en anderzijds blijkt de bedoeling van de steller van het voorliggende voorontwerp van ordonnantie om de Brusselse Codex Fiscale Procedure slechts op de verkeersbelastingen toe te passen wanneer het feit dat die belastingen doet ontstaan na 31 december 2019 plaatsvindt, niet uitdrukkelijk of althans niet duidelijk genoeg uit het voorontwerp, zoals aangegeven is in bovenstaande algemene opmerking 1.

4. Zoals de gemachtigde ambtenaar bevestigd heeft, is het de bedoeling van de steller van het voorontwerp dat, wat de kwesties van fiscale procedure betreft, voortaan alleen de bepalingen van de Brusselse Codex Fiscale Procedure nog zullen gelden voor de verkeersbelasting op autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling.

⁹ *In casu* heeft de gemachtigde ambtenaar uitgelegd dat het niet-opnemen van een dergelijke bepaling te wijten is aan het feit dat, aangezien niet zeker is of de ordonnantie die uit het voorliggende voorontwerp moet voortvloeien wel “aangenomen zal zijn en zal gelden voor de ‘nieuwe belastingdossiers’ waarin het feit dat die belastingen doet ontstaan dateert van na de overname van de dienst van de verkeersbelastingen”, voorkomen dient te worden dat zich een juridisch vacuüm voordoet doordat voor die dossiers in dat geval geen enkele procedureregels zou gelden. Die voorzichtigheidsoverweging kan uiteraard enkel bijgetreden worden. Ze doet evenwel niets af aan de vaststelling dat het dispositief van het ontwerp van ordonnantie ‘houdende diverse bepalingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelastingen en van de onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, op het punt dat hier wordt aangehaald, niet de bedoeling weergeeft die geuit wordt in de memorie van toelichting van hetzelfde ontwerp. De moeilijkheid die hier ter sprake gebracht is, is een goed voorbeeld van het feit dat het geen goede zaak is dat in afzonderlijke ordonnanties die niet tegelijkertijd voorgelegd en onderzocht worden bepalingen opgenomen worden nemen die in essentie deel uitmaken van hetzelfde kader.

Dat veronderstelt dat de ordonnantiegever alle bepalingen tot regeling van de fiscale procedure die op die belastingen van toepassing is uit de rechtsorde moet laten verdwijnen voordat de Brusselse Codex Fiscale Procedure op die belastingen van toepassing wordt.

De gemachtigde ambtenaar heeft er evenwel op gewezen dat, wat de verkeersbelastingen betreft, het de bedoeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is dat de reeds bestaande bepalingen van toepassing blijven wanneer het feit dat die belastingen doet ontstaan vóór 1 januari 2020 plaatsvindt.

Wat die beide punten betreft, trekken twee categorieën bepalingen van het voorontwerp de aandacht: enerzijds de artikelen 21 tot 27, die strekken tot opheffing van verscheidene bepalingen van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen die betrekking hebben op de verkeersbelasting op autovoertuigen of op de belasting op de inverkeerstelling, en anderzijds artikel 20, dat ertoe strekt in artikel 144 van de Brusselse Codex Fiscale Procedure de volgende bepaling in te voegen:

“De artikelen 3 tot en met 40 en 96 [lees 94] tot en met 106 van het [Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen], zoals ze van toepassing waren op [de] verkeersbelasting op de autovoertuigen en op de belasting op de inverkeerstelling vóór 1 januari 2020, blijven van toepassing op de belastingen waarvan het belastbaar feit aan deze datum voorafgaat.”

Die bepalingen geven aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a) De opheffingsbepalingen die vervat zijn in de artikelen 21 tot 27 geven op zich geen aanleiding tot kritiek.¹⁰

Er dient evenwel onderstreept te worden dat die artikelen niet volstaan om alle bepalingen tot regeling van de fiscale procedure die geldt voor de verkeersbelasting op autovoertuigen en voor de belasting op de inverkeerstelling uit de rechtsorde te laten verdwijnen voordat de Brusselse Codex Fiscale Procedure daarop van toepassing wordt.

Zo wordt er, zonder op dit punt volledigheid na te streven, op gewezen dat er eveneens grond bestaat, enerzijds, om de artikelen 31, 32, 102, 103*bis* en 104 van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen op te heffen,¹¹ en, anderzijds, om ervoor te zorgen dat de bepalingen van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 die krachtens artikel 2, eerste, derde en vierde lid, en artikel 95 van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen in principe van toepassing zijn op de

¹⁰ Er wordt evenwel op gewezen dat artikel 26 van het voorontwerp een verschrijving bevat: de daarin vervatte opheffingsbepaling heeft geen betrekking op artikel 97, zoals in het voorontwerp vermeld wordt, maar op artikel 95 van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen.

¹¹ Onder die bepalingen zou ook artikel 29 van dat Wetboek vermeld kunnen worden, maar in artikel 13 van het ontwerp 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 en van de belasting op de inverkeerstelling door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ wordt reeds bepaald dat het bedoelde artikel opgeheven wordt.

verkeersbelasting op autovoertuigen en op de belasting op de inverkeerstelling, daar niet langer op van toepassing zijn.¹²

Daarenboven dient de ordonnantiegever in het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen alle wijzigingen aan te brengen die door de ontworpen ordonnantie vereist zijn. Zo moet, om maar een voorbeeld te geven, artikel 36bis, eerste lid, van dat Wetboek aldus aangepast worden dat ermee rekening gehouden wordt dat artikel 33 van datzelfde Wetboek bij de ontworpen ordonnantie opgeheven wordt.

b) Artikel 20 van het voorontwerp voldoet om twee redenen niet:

– Enerzijds dient opgemerkt te worden dat dit artikel betrekking heeft op de artikelen 3 tot en met 40 en 94 tot en met 106 van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, in hun geheel genomen. Op die wijze wordt niet voldoende gericht toegewerkt naar het nagestreefde doel, namelijk ervoor zorgen dat bepalingen houdende regeling van de procedurekwesties – en enkel van die kwesties – die van toepassing zijn op de verkeersbelastingen voordat de Brusselse Codex fiscale procedure daarop van toepassing is, bij wijze van overgangsmaatregel van toepassing blijven op de situaties die in de tekst worden genoemd. Zoals het voorliggende artikel gesteld is, wekt het bovendien de indruk dat het geen betrekking heeft op de bepalingen van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 die krachtens artikel 2, eerste, derde en vierde lid, en artikel 95 van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen in principe van toepassing zijn op de verkeersbelasting op autovoertuigen en op de belasting op de inverkeerstelling, terwijl het kennelijk de bedoeling van de steller van het voorontwerp is dat het artikel ook op die bepalingen doelt.

– Anderzijds heeft artikel 20 van het voorontwerp, doordat daarin naar de opgegeven artikelen verwezen wordt “zoals ze van toepassing waren op [de] verkeersbelasting op de autovoertuigen en op de belasting op de inverkeerstelling vóór 1 januari 2020” geen betrekking op de versie van die artikelen die voortvloeit uit de wijzigingen die daarin aangebracht zouden worden bij het ontwerp van ordonnantie houdende diverse bepalingen in het kader van de overname van de dienst van de verkeersbelastingen en van de onroerende voorheffing door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zoals de gemachtigde ambtenaar bevestigd heeft, is ook dat niet de bedoeling van de steller van het voorontwerp en kan zulks trouwens niet diens bedoeling zijn.

5. Kortom, het voorontwerp dient zorgvuldig herzien te worden teneinde rekening te houden met de diverse opmerkingen die hiervoor gemaakt zijn.

Gelet op het gewicht van die opmerkingen zullen hierna over de bepalingen van het voorontwerp die betrekking hebben op de verkeersbelasting op autovoertuigen en op de belasting op de inverkeerstelling slechts enkele opmerkingen gemaakt worden, waarbij op dat punt geen volledigheid nagestreefd wordt.

¹² Er wordt op gewezen dat, in tegenstelling tot hetgeen de gemachtigde ambtenaar gesuggereerd heeft, het daartoe niet volstaat artikel 20 van het voorontwerp anders te formuleren. Artikel 144 van de Brusselse Codex Fiscale Procedure, dat bij artikel 20 van het voorontwerp gewijzigd wordt, strekt immers louter tot regeling van kwesties van overgangsrecht zodat daarin geen opheffingsbepalingen opgenomen kunnen worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 5

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat het aanbeveling verdient de voorliggende tekst aan te vullen met een bepaling die, naar het voorbeeld van het huidige artikel 36*quater*, § 7, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, ertoe strekt te bepalen dat de aangifte die ingediend is met toepassing van het ontworpen artikel 8, § 1, vijfde lid, bij gebrek aan andersluidende kennisgeving geldig blijft voor de volgende jaren.

Artikelen 7 en 8

Doordat in de ontworpen artikelen 11/1, tweede lid, en 12, derde lid, gewag wordt gemaakt van de inschrijving van het voertuig “in het repertorium van de Dienst voor Inschrijvingen van de Voertuigen”, wordt het toepassingsgebied van de bepalingen die erin vervat zijn, beperkt tot de belasting op de inverkeerstelling van wegvoertuigen.

Het is evenwel de bedoeling dat die bepalingen ook van toepassing zijn op de belasting op de inverkeerstelling van luchtvaartuigen en vaartuigen.

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat ze dan ook dienovereenkomstig aangevuld moeten worden.

Artikel 11

Met het oog op de controle van de inning van de verkeersbelasting op autovoertuigen en de belasting op de inverkeerstelling zijn de bevoegde agenten krachtens het ontworpen artikel 57/1, § 1, eerste lid, c), gemachtigd om “vaststellingen te doen met audiovisuele middelen of geautomatiseerde vaste en mobiele besturingsapparatuur, waaronder intelligente camera's in de zin van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de installatie en het gebruik van bewakingscamera's”.

Die bepaling veronderstelt de verwerking van persoonsgegevens.

Er wordt in dat opzicht aan herinnerd dat krachtens artikel 22 van de Grondwet bij de organisatie van een verwerking van persoonsgegevens geldt dat het legaliteitsbeginsel in acht genomen dient te worden. Bijgevolg moeten de essentiële elementen van de regeling door de wetgever zelf bepaald worden, namelijk de doeleinden van de verwerking, en de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder persoonsgegevens verwerkt worden. De inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen worden geformuleerd zodat de gevallen waarin de wetgever een dergelijke inmenging toestaat voorzienbaar zijn. Elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven moet

bovendien steunen op een redelijke verantwoording en evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.

In casu worden in het voorontwerp niet de essentiële elementen bepaald van de beoogde regeling, zoals de gegevens die verwerkt kunnen worden, de verantwoordelijke voor de verwerking, de categorieën van personen die toegang hebben tot de verzamelde gegevens of nog de duur van de bewaring van die gegevens. Daardoor is het bij de huidige stand van het voorontwerp niet mogelijk om met volledige kennis van zaken na te gaan of het evenredigheidsbeginsel nageleefd wordt.

Het voorontwerp moet herzien worden op dat punt.

Artikelen 13, 14 en 24

Krachtens de bepalingen die luidens de artikelen 13 en 14 artikel 70, tweede lid, en 71, § 4, van de Brusselse Codex Fiscale Procedure zullen vormen, legt de regering “de toepassingsmodaliteiten van dit artikel vast”. Ook in de bepaling die luidens artikel 24 van het ontwerp artikel 36^{quater}, § 9, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen zal vormen, staat dat de regering “de toepassingsmodaliteiten van dit artikel vast[legt]”.

Naar het zich laat aanzien doen die bepalingen niets anders dan herhalen dat het krachtens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ toepasselijk is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aan de regering staat om de verordeningen en de besluiten vast te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van de ordonnanties. Een dergelijke memorering is onnodig en dient te worden weggelaten.

Indien het de bedoeling is de regering een of meer bijzondere machtigingen te verlenen die verder reiken dan het aannemen van enkel de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van de bepalingen die bij de voorliggende artikelen gewijzigd worden, dient de wetgever de strekking en de grenzen van die machtigingen nauwkeurig te bepalen, waarbij die machtigingen noch te ruim noch te vaag mogen zijn.

Het voorontwerp moet dienovereenkomstig herzien worden.

Artikel 24

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat in punt 1° de tweede vermelding van het voorzetsel “van” weggelaten moet worden. Voorts moet in de Nederlandse versie het woord “wordt” vervangen worden door het woord “worden”.

Artikel 28

1. Bij het derde lid wordt de regering belast met het bepalen van de inwerkingtreding van de artikelen 12 tot 16 van de ontworpen ordonnantie.¹³

Door het aan de regering over te laten de inwerkingtreding te bepalen van een ordonnantie, zonder daarbij te voorzien in een uiterste datum van inwerkingtreding, bestaat de kans dat voorbijgegaan wordt aan het beginsel, verankerd in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en bij artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 toepasselijk gemaakt op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat de regering ordonnanties niet mag schorsen en geen vrijstelling van hun uitvoering mag verlenen.

De voorliggende bepaling moet bijgevolg herzien worden.

2. Luidens het vierde lid hebben de ontworpen artikelen 18 en 19 van de ordonnantie, die strekken tot wijziging van de artikelen 129 en 130 van de Brusselse Codex Fiscale Procedure, normaal gezien uitwerking vanaf 19 maart 2019.

Dat is de datum waarop de artikelen 129 en 130 van de Brusselse Codex Fiscale Procedure in werking zijn getreden.¹⁴

De vraag rijst of de in het vierde lid beoogde terugwerking toelaatbaar is.

Er wordt in dat verband aan herinnerd dat de niet-retroactiviteit van wetgevende akten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een welbepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat de handeling wordt verricht. Terugwerkende kracht kan enkel gerechtvaardigd zijn wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

In casu worden in het laatste lid van de commentaar bij artikel 28 toelichtingen gegeven die de beoogde terugwerkende kracht van artikel 19 voldoende lijken te kunnen rechtvaardigen.

¹³ In het voorontwerp worden de artikelen 12 tot 17 vermeld. De gemachtigde ambtenaar heeft aangegeven dat artikel 17 per vergissing vermeld wordt. Het voorontwerp moet verbeterd worden op dat punt.

¹⁴ Met toepassing van artikel 145, § 3, van de ordonnantie van 6 maart 2019.

Wat de beoogde terugwerkende kracht van artikel 18 betreft, wordt in de commentaar bij artikel 28 louter gewag gemaakt van de intentie “de correcte inning te verzekeren van de bedragen die verschuldigd zijn aan het Gewest, de gemeenten of enige andere entiteit, tussen het moment van de inwerkingtreding van artikel 130 van de voornoemde Codex en het tijdstip van inwerkingtreding van deze ordonnantie”. Die toelichting is te algemeen om in afdoende mate de terugwerkende kracht te rechtvaardigen van een bepaling die ertoe strekt aan een administratie een belangrijke bevoegdheid te verlenen – namelijk het innen van geldbedragen – waarover ze voorheen niet beschikte. Het voorontwerp moet dus opnieuw onderzocht en, in voorkomend geval, op dat punt herzien worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT