



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.988/4
du 5 octobre 2020

advies 67.988/4
van 5 oktober 2020

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
le Code des taxes assimilées
aux impôts sur les revenus
suite à la nouvelle
réglementation fédérale
relative à l'immatriculation des
véhicules à moteurs et
remorques'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest 'tot
wijziging met het Wetboek van
de met inkomstenbelastingen
gelijkgestelde belastingen ten
gevolg van de nieuwe federale
regelgeving inzake de
inschrijving van de
motorvoertuigen en
aanhangwagens'

Le 4 septembre 2020, 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 'modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus suite à la nouvelle réglementation fédérale relative à l'immatriculation des véhicules à moteurs et remorques'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 octobre 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 octobre 2020.

*

Op 4 september 2020 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 'tot wijziging met het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen ten gevolge van de nieuwe federale regelgeving inzake de inschrijving van de motorvoertuigen en aanhangwagens'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 5 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 oktober 2020.

*

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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

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

Tel est le cas du présent avant-projet d'ordonnance en ce qu'il prévoit des exonérations en matière de taxe de mise en circulation et de taxe de circulation.

Si la notification fait mention de ce que le Ministre des Finances et du Budget est chargé de soumettre l'avant-projet d'ordonnance au Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (dit : « Brupartners »), aucune pièce du dossier ne permet d'établir que cet avis a été sollicité, à ce jour, par le Gouvernement.

L'auteur de l'avant-projet veillera au bon accomplissement de cette formalité préalable obligatoire.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Dans son avis n° 66.089/4, la section de législation a formulé l'observation suivante :

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

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

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

‘dans le cas où le redevable de ces impôts est une société [...] une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing, l'exercice de ces compétences est subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois régions au sens de l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles’.

Dans un arrêt n° 178/2005 du 7 décembre 2005¹, la Cour constitutionnelle a précisé que l'obligation de conclure un accord de coopération s'applique pour autant que le contribuable soit une société, une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing et que la disposition en cause entende régler le taux d'imposition, la base d'imposition ou les exonérations des impôts régionaux visés à l'article 4, § 3, de la loi spéciale 16 janvier 1989.

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

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

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

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

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

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

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

¹ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Voir les considérants B.15 et B.16.

Vlaamse Gewest derhalve de plicht om ter zake initiatieven te nemen – voor zover dat al niet zou zijn gebeurd.

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting ook op dit punt meer concrete verduidelijking te geven' ² » ³.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'avant-projet à l'examen.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

DISPOSITIF

Article 4

L'article 4 prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021 qui, selon le commentaire des articles, correspondrait à la « date d'entrée en vigueur des nouvelles plaques professionnelle et nationale ».

Or, l'arrêté royal du 15 décembre 2019 'modifiant l'arrêté royal du 8 janvier 1996 portant réglementation de l'immatriculation des plaques commerciales pour véhicules à moteur et remorques', lequel prévoit la création de ces deux nouvelles plaques, est, conformément à son article 7, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2020 ⁴.

À cet égard, se fondant sur une information communiquée par l'autorité fédérale, le délégué du Ministre a indiqué que la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 15 décembre 2019 serait modifiée pour être fixée au 1^{er} janvier 2021.

Au moment où le présent avis est donné, cette modification n'a cependant pas encore été publiée au *Moniteur belge*. Si tel n'était pas le cas, il y aurait lieu de remédier à la discordance constatée et de veiller à ce que l'avant-projet à l'examen entre en vigueur en même temps que l'arrêté royal du 15 décembre 2019.

*

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Doc. parl., Parl. fl., 2016-2017, n° 1160/1, pp. 49-56, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60914.pdf>.

³ Avis 66.089/4 donné le 26 juin 2019 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 28 novembre 2019 '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', Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-2020, pp. 19-24, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66089.pdf>.

⁴ Tel est également le cas de l'arrêté ministériel du 15 décembre 2019 'modifiant l'arrêté ministériel du 23 juillet 2001 relatif à l'immatriculation de véhicules', lequel, notamment, décrit les certificats et marques d'immatriculation relatifs aux différentes plaques.

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.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

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

Dat is het geval met het voorliggende voorontwerp van ordonnantie, aangezien dat voorziet in vrijstellingen met betrekking tot de belasting op de inverkeerstelling en de verkeersbelasting.

In de kennisgeving wordt weliswaar vermeld dat de minister van Financiën en Begroting het voorontwerp van ordonnantie voor advies moet voorleggen aan de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (“Brupartners” genaamd), maar uit geen enkel stuk van het dossier kan worden opgemaakt dat dit advies intussen door de regering zou zijn ingewonnen.

De steller van het voorontwerp moet erop toezien dat dit verplichte voorafgaande vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

ALGEMENE OPMERKING

In advies 66.089/4 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

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

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

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

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

In zijn arrest nr. 178/2005 van 7 december 2005¹ heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat de verplichting een samenwerkingsakkoord te sluiten geldt voor zover de belastingplichtige een vennootschap, een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is, en dat de bepaling in kwestie strekt tot regeling van de aanslagvoet, de heffingsgrondslag of de vrijstelling van de gewestelijke belastingen vermeld in artikel 4, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

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

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

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

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

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

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

¹ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Zie de overwegingen B.15 en B.16.

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

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting ook op dit punt meer concrete verduidelijking te geven.^{2,3}

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het voorliggende voorontwerp.

BIJZONDERE OPMERKING

DISPOSITIEF

Artikel 4

Artikel 4 stelt de inwerkingtreding vast op 1 januari 2021, hetgeen volgens de artikelsgewijze commentaar zou overeenstemmen met de “datum van inwerkingtreding van de nieuwe beroeps- en nationale platen”.

Het koninklijk besluit van 15 december 2019 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 tot regeling van de inschrijving van de commerciële platen voor motorvoertuigen en aanhangwagens’, dat in de invoering van die twee nieuwe platen voorziet, is echter overeenkomstig zijn artikel 7 op 1 oktober 2020 in werking getreden.⁴

Op basis van door de federale overheid meegedeelde informatie heeft de gemachtigde van de minister in dat verband aangegeven dat de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 15 december 2019 zou worden gewijzigd in 1 januari 2021.

² Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Parl.St. Vl.Parl. 2016-17, nr. 1160/1, 49 tot 56, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/60914.pdf>.

³ Advies 66.089/4, op 26 juni 2019 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 28 november 2019 ‘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’, Parl.St. Br.Parl. 2019-20, 19-24, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66089.pdf>.

⁴ Dat is eveneens het geval met het ministerieel besluit van 15 december 2019 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 23 juli 2001 betreffende de inschrijving van voertuigen’, waarin onder meer de kentekenbewijzen en de kentekenplaten met betrekking tot de verschillende platen worden beschreven.

Op het ogenblik dat dit advies wordt gegeven, is die wijziging evenwel nog niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Als die wijziging niet wordt bekendgemaakt, zou het vastgestelde gebrek aan overeenstemming moeten worden verholpen en zou erop moeten worden toegezien dat het voorliggende voorontwerp op hetzelfde ogenblik in werking treedt als het koninklijk besluit van 15 december 2019.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET