- 1 Bureau Coordination

L.4696/2.

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de égislation, deuxième chambre, sai- i par le Ministre des Finances, le O mars 1955, d'une demande d'avis ur un projet de loi "modifiant le ode des taxes assimilées au tim- re", a donné le 6 avril 1955 l'a- is suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 30e Maart 1955 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes", heeft de 6e April 1955 het volgend advies gegeven :

L'exposé des motifs développe en détail les raisons juridiques qui déterminent le Gouvernement à prendre l'initiative du présent projet de loi. Celui-ci trouve son origine dans un arrêt de la Cour de Cassation du 4 novembre 1954 , par lequel la Cour refuse, en vertu de l'article 107 de la Constitution, l'application de l'arrêté du Régent du 18 janvier 1949 en tant que cet arrêté décide que les taxes qu'il établit sont dues "même lorsque la vente est consentie à l'Etat, aux provinces, aux communes et aux établissements publics".

\+

\+ \+

L'arrêté du 18 janvier 1949 a été pris en exécution de l'autorisation contenue dans l'article 21 du Code des taxes assimilées au timbre et déroge à l'article 22, 4° et 5°, du même Code.

L'article 21 du Code des taxes assimilées au timbre - dans sa rédaction originaire - reproduit l'article 71 de la loi du 2 janvier 1926, qui était conçu en ces termes :

"Article 71.- Le Gouvernement est autorisé à organiser la perception de la taxe de transmission sous forme d'une taxe forfaitaire dont le montant ne peut dépasser 2 p.c. relativement à des produits qui sont normalement l'objet de transactions successives et qui ne sont pas visés par les articles 64 à 70".

.../...

Le taux de cette taxe forfaitaire a été successivement modifié par l'article 1er de la loi du 8 juin 1926, par l'article 1er de l'arrêté royal du 18 décembre 1929, par l'article 6 de la loi du 22 juillet 1931, par l'article 8 de la loi du 23 mars 1932, par l'article 15 de l'arrêté royal du 13 janvier 1933, par l'article 5 de la loi du 18 janvier 1939, et par l'article 1er de l'arrêté royal n°12 du 3 juillet 1939.

L'article 5 de l'arrêté royal n°63 du 28 novembre 1939 (confirmé par la loi du 16 juin 1947) a remplacé l'article 21 du Code par la disposition suivante, qui est la rédaction encore en vigueur actuellement :

"Article 21.- Le Gouvernement est autorisé, en dérogeant, dans la mesure qu'il jugera nécessaire, aux dispositions du présent titre, à instituer des taxes forfaitaires dont il détermine les causes et conditions d'exigibilité, le taux, la base et toutes modalités d'application et de perception.

Il jouit des mêmes pouvoirs pour modifier le régime des marchandises visées aux articles 12 à 20".

D'autre part, l'article 22 du Code est rédigé comme suit :

"Article 22.- Sont exemptées de la taxe :

...

4° les ventes à l'Etat, aux provinces, aux communes et aux établissements publics, à l'exception des

.../...

acquisitions effectuées par ces organismes en vue de la revente;

5° les ventes faites directement, sans l'intervention d'un commissaire à l'achat, à des particuliers achetant pour un usage privé ou celui de leur ménage. Toutefois, le Roi peut soumettre l'exemption aux conditions qu'il juge nécessaires pour assurer le contrôle; ces conditions peuvent déroger à l'article 27, alinéa 3.

L'exemption prévue sous les numéros 4 et 5 du présent article n'est pas applicable à l'importation".

L'article 23 établit également diverses exemptions.

Comme les raisons que la Cour de Cassation donne de sa décision semblent pouvoir être invoquées à l'égard de divers autres arrêtés et qu'il pourrait découler des contestations, des conséquences financières fort importantes pour le Trésor, le Gouvernement souhaite que les Chambres législatives précisent les pouvoirs que le Roi puise dans l'article 21 du Code des taxes assimilées au timbre.

Il propose à cette fin :

1° de modifier l'article 21, en y insérant un passage qui établirait de manière expresse le pouvoir du Roi de déroger aux articles 22, 4° et 5°, et 23;

2° de confirmer, pour autant que de besoin, les arrêtés antérieurs dont la légalité pourrait être mise en doute.

.../...

Le Conseil d'Etat estime toutefois que ce procédé serait utilement remplacé par le recours à une loi interprétative. D'une part, c'est dès 1927 que le Gouvernement a estimé que l'article 71 de la loi du 2 janvier 1926 - devenu l'article 21 du Code des taxes assimilées au timbre - lui donnait le pouvoir de déroger aux dispositions reprises dans l'article 22, 4° et 5°. D'autre part, le projet a en dernière analyse les effets d'une loi interprétative.

Le procédé de la loi interprétative aurait pour avantage d'éviter de devoir faire confirmer une série fort longue de dispositions dont la liste risquerait d'être incomplète.

Si le recours à une loi interprétative doit être banni lorsqu'on vise à compléter une loi existante par des mesures nouvelles, il n'en est pas de même lorsque l'interprétation d'un texte soulève des doutes sérieux et des divergences parfaitement normales. Dans ce cas, la loi interprétative remplit son rôle véritable en mettant fin définitivement aux controverses.

Il est d'ailleurs à noter que dans le cas présent, le résultat pour les cours et tribunaux sera exactement le même que l'on adopte le système du projet ou le système de la loi interprétative proprement dite; de toutes façons, la légalité des arrêtés antérieurs ne pourra plus être discutée devant le pouvoir judiciaire.

\+

\+ \+

.../...

Dans la rédaction de l'article interprétatif, il convient de tenir compte que l'article 21 du Code des taxes assimilées au timbre constituait dans sa rédaction primitive, l'article 71 de la loi du 2 janvier 1926, qu'il a été modifié par l'arrêté royal n°63 du 28 novembre 1939 (confirmé par la loi du 16 juin 1947) et que, notamment, les mots "en dérogeant dans la mesure nécessaire, aux dispositions du présent titre" ne figurent pas dans le texte originaire.

L'interprétation ne peut donc se limiter à ces mots, mais doit porter sur l'ensemble de l'article 71 de la loi de 1926 - devenu l'article 21 du Code des taxes assimilées au timbre tel qu'il a été ultérieurement modifié.

Il résulte, en outre, des renseignements fournis au Conseil d'Etat que les mots "en dérogeant ... aux dispositions du présent titre" sont trop larges, parce qu'il n'a jamais été dans l'intention du Gouvernement de demander, ni dans celle du législateur d'accorder des pouvoirs qui permettraient au Roi de déroger à l'article 22, 1°, et à l'article 25, 1°, A et B, du Code.

Il y a donc lieu, tant dans le système du projet que dans celui d'une loi interprétative, de remplacer les mots "et notamment aux articles

.../...

22, 4° et 5°, et 23" qui figurent dans le projet par les mots "à la seule exception des articles 22, 1°, et 25, 1°, A et B".

En cas d'adoption de la suggestion du Conseil d'Etat de recourir à une loi interprétative, les deux articles du projet seraient à remplacer par l'article unique dont le texte suit :

"Article unique.-

L'article 71 de la loi du 2 janvier 1926, repris dans l'article 21 du Code des taxes assimilées au timbre et ultérieurement modifié, est interprété en ce sens qu'il permet au Gouvernement de déroger, dans la mesure où il le juge nécessaire, à toutes les dispositions légales reprises dans le titre 1er du Code des taxes assimilées au timbre, à la seule exception de celles qui sont reprises dans l'article 22, 1°, et dans l'article 25, 1°, A et B.

En conséquence, les mots "à la seule exception de celles qui sont reprises dans l'article 22, 1°, et dans l'article 25, 1°, A et B" sont insérés après les mots"du présent Titre", dans l'article 21, alinéa 1er, du Code des taxes assimilées au timbre".

---

De memorie van toelichting geeft omstandig de juridische redenen aan, waarom de Regering het initiatief tot dit ontwerp van wet neemt. Aan de oorsprong ligt een arrest van het Hof van verbreking van 4 November 1954, waarbij het Hof, op grond van artikel 107 van de Grondwet, zich afwijzend uitspreekt over de toepassing van het besluit van de Regent van 18 Januari 1949, voor zover het voorschrijft dat de taxes, die het instelt, verschuldigd zijn "zelfs in geval van verkoop aan de Staat, de provinciën, de gemeenten en de openbare instellingen".

\+

\+ \+

Het besluit van 18 Januari 1949 is genomen ter uitvoering van de in artikel 21 van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes gegeven machtiging en wijkt af van artikel 22, 4° en 5°, van dit Wetboek.

In de oorspronkelijke versie van artikel 21, van genoemd Wetboek is artikel 71 van de wet van 2 Januari 1926 overgenomen, dat als volgt luidde :

"Artikel 71.- De Regering is gemachtigd de heffing van de overdrachtstaxe in te richten onder de vorm van een vooruit vastgestelde taxe waarvan het bedrag niet 2 t.h. mag overschrijden betreffende producten welke normaal aan achtereenvolgende overdrachten onderhevig zijn en die niet werden bedoeld bij de artikelen 64 tot 70".

.../...

Het bedrag van deze forfaitaire taxe is achtereenvolgens gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 8 Juni 1926, bij artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 December 1929, bij artikel 6 van de wet van 22 Juli 1931, bij artikel 8 van de wet van 23 Maart 1932, bij artikel 15 van het koninklijk besluit van 13 Januari 1933, bij artikel 5 van de wet van 18 Januari 1939 en bij artikel 1 van het koninklijk besluit nr 12 van 3 Juli 1939.

Artikel 5 van het koninklijk besluit nr 63 van 28 November 1939 (bekrachtigd bij de wet van 16 Juni 1947) heeft artikel 21 van het Wetboek vervangen door de volgende, thans nog geldende tekst :

"Artikel 21.- De Regering is gemachtigd, door in de maat welke zij nodig zal achten, van de bepalingen van deze titel af te wijken, forfaitaire taxes in te stellen, waarvan zij de eisbaarheidsoorzaken en -voorwaarden, het bedrag, de grondslag en alle modaliteiten van toepassing en van heffing bepaalt.

Zij beschikt over dezelfde macht om het regime der koopwaren voorzien door artikels 12 tot 20 te wijzigen".

Anderzijds luidt artikel 22 van het Wetboek als volgt :

"Artikel 22.- Van de belasting worden vrijgesteld :

...

.../...

4° de verkoop aan de Staat, de provinciën, de gemeenten en aan de openbare gestichten, ter uitzondering van de aankopen door deze organismen gedaan met het oog op wederverkoop;

5° de verkoop gedaan rechtstreeks, zonder tussenkomst van een commissionnaris voor de aankoop, aan bijzondere personen die kopen voor hun eigen gebruik of dat van hun gezin. De Koning is evenwel gemachtigd de vrijstelling te onderwerpen aan de voorwaarden die hij tot het verzekeren van de contrôle noodzakelijk acht; die voorwaarden mogen afwijken van artikel 27, derde lid".

De vrijstelling voorzien onder nrs 4 en 5 van dit artikel is niet toepasselijk op de invoer".

Ook artikel 23 bepaalt een aantal vrijstellingen.

Daar de redenen, die het Hof van verbreking in zijn uitspraak opgeeft, ook ten aanzien van verschillende andere besluiten schijnen te kunnen worden aangevoerd en daar de betwistingen verstrekkende financiële gevolgen voor de Schatkist kunnen hebben, wenst de Regering dat de Wetgevende Kamers zouden zeggen, welke juist de bevoegdheid is die de Koning aan artikel 21 van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes ontleent.

Daarom stelt zij voor :

1° artikel 21 te wijzigen door het invoegen van een bepaling, die uitdrukkelijk zegt dat de Koning van de artikelen 22, 4° en 5°, en 23 kan afwijken;

2° de vroegere besluiten waarvan de wettigheid in twijfel kan worden getrokken, voor zoveel als nodig is, te bekrachtigen.

.../...

Het wil de Raad van State evenwel voorkomen, dat in de plaats daarvan, een geschikter middel in een interpretatieve wet is te vinden. De Regering was immers al in 1927 de opvatting toegedaan, dat artikel 71 van de wet van 2 Januari 1926 - dat artikel 21 van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes is geworden - haar de bevoegdheid gaf om van de in artikel 22, 4° en 5°, overgenomen bepalingen af te wijken En bovendien heeft het ontwerp toch, alles wel beschouwd, de uitwerking van een interpretatieve wet.

Het voordeel van zodanige wet zou zijn dat een vrij lange reeks van bepalingen, waarvan de opgave gevaar loopt onvolledig te zijn, niet langer hoeft te worden bekrachtigd.

Moet van interpretatieve wetten worden afgezien wanneer het er om gaat, een bestaande wet met nieuwe maatregelen aan te vullen, geheel anders ligt de zaak wanneer omtrent de interpretatie van een tekst ernstige twijfel rijst en wanneer het volledig normaal is, dat de meningen daarover uiteenlopen. In zodanig geval vervult de interpretatieve wet haar eigenlijke taak : voorgoed een einde aan deze betwistingen te maken.

Overigens worde opgemerkt, dat het in het onderhavig geval voor de hoven en rechtbanken geheel op hetzelfde neerkomt, of het systeem van het ontwerp, dan wel dat van een interpretatieve wet wordt aangenomen ; hoe dan ook, zal de wettigheid van de vroegere besluiten niet meer voor de rechterlijke macht kunnen worden betwist.

Bij de redactie van het interpretatieve artikel moet er aan gedacht worden, dat artikel 21 van

het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes, oorspronkelijk artikel 71 van de wet van 2 Januari 1926 was, dat het bij het koninklijk besluit nr 63 van 28 November 1939 (bekrachtigd bij de wet van 16 Juni 1947) is gewijzigd en dat, met name, de woorden "door in de maat welke zij nodig achten, van de bepalingen van deze titel af te wijken" niet in de oorspronkelijke tekst voorkwamen.

De interpretatie kan zich derhalve niet beperken tot die woorden alleen, maar moet betrekking hebben op het ganse artikel 71 van de wet van 1926 - dat artikel 21 van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes is geworden, zoals het later is gewijzigd.

Voorts blijkt uit hetgeen aan de Raad is medegedeeld, dat de woorden "door in de maat ... van de bepalingen van deze titel af te wijken" te ruim zijn opgevat, want het is nooit de bedoeling geweest van de Regering, te verzoeken om een bevoegdheid die de Koning in staat zou stellen van artikel 22, 1°, en van artikel 25, 1°, A en B, van het Wetboek af te wijken, noch van de wetgever, zodanige bevoegdheid te verlenen.

Zowel dus in het systeem van het ontwerp als in dat van een interpretatieve wet, dienen de in het ontwerp voorkomende woorden : "en namelijk van artikelen 22, 4° en 5° en 23" vervangen te worden door : "met uitzondering alleen van de artikelen 22, 1°, en 25, 1°, A en B".

.../...

Indien ingegaan wordt op de aanbeveling van de Raad van State, met een interpretatieve wet te werken, dan dienen beide artikelen van het ontwerp te worden vervangen door een enig artikel, als volgt :

"Enig artikel.-

Artikel 71 van de wet van 2 Januari 1926, in artikel 21 van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes overgenomen en later gewijzigd, wordt in deze zin geïnterpreteerd, dat het de Regering machtigt, voor zover zij dit noodzakelijk acht, af te wijken van alle wetsbepalingen van titel I van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes, met uitzondering alleen van die bepalingen, welke in artikel 22, 1°, en in artikel 25, 1°, A en B, zijn opgenomen.

Dienvolgens worden de woorden "met uitzondering alleen van die welke in artikel 22, 1°, en in artikel 25, 1°, A en B, zijn opgenomen" ingevoegd na de woorden "van deze titel" in artikel 21, eerste lid, van het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes".

---

chambre était composée de

ssieurs : F. LEPAGE, conseiller d'Etat, président,
Heren : raadsheer van State, voorzitter,

J. COYETTE, conseillers d'Etat,
G. VAN BUNNEN, raadsheren van State,

P. COART-FRESART, assesseurs de la section de législation,
P. ANSIAUX, bijzitters van de afdeling wetgeving,

G. PIQUET, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version rançaise et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle e M. LEPAGE.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. LEPAGE.

E GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) F. LEPAGE.