

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième et huitième chambres, saisi par le Ministre des Finances, le 4 mai 1990, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant des dispositions économiques et fiscales", a donné le 9 mai 1990 (huitième chambre) et le 15 mai 1990 (deuxième chambre) l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede en achtste kamer, op 4 mei 1990 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende economische en fiscale bepalingen", heeft op 9 mei 1990 (achtste kamer) en op 15 mei 1990 (tweede kamer) het volgend advies gegeven :

Dans le délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

TITRE Ier - DISPOSITIONS FISCALES.

Observations préliminaires.

1. L'accord de l'Exécutif régional wallon requis par l'article 4, § 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ainsi que l'avis de l'inspecteur des finances ont été transmis respectivement au Conseil d'Etat le 10 et le 14 mai 1990.

2. Dans l'ensemble du projet, on écrira en français "titre Ier", "section 1ère"

Article 2.

L'article 2 doit être rédigé comme suit :

"Dans l'article 1er, § 1er, de la loi du 7 février 1961 ..., modifié par les lois des 26 janvier 1976 et 22 décembre 1989, le montant ... (la suite comme au projet)".

Article 6.

Le paragraphe 2 serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"§ 2. Sont également rendus définitifs pour la même période, les droits ...".

Article 9.

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 4 de la loi du 9 juillet 1969, la fixation de la quote-part du contingent visé au paragraphe 1er dudit article, qui revient à chacune des sociétés de transports en commun, est déléguée au ministre des communications, sur la proposition de la conférence interministérielle compétente pour les communications.

L'exemption du droit d'accise spécial accordée par la loi ne satisfait pas au principe de légalité de l'impôt, à défaut par la loi d'établir elle-même les critères de répartition dudit contingent.

Le texte du paragraphe 2 doit être complété par la fixation de critères, par exemple la consommation effective de l'année écoulée, corrigée, s'il en est besoin, par l'évolution attendue de la consommation pendant l'année en cours, au sein de chacune des sociétés.

Article 10.

L'article 44, § 2, 2E, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée vise les prestations de services étroitement liées à l'assistance sociale. S'agissant d'une exonération fiscale, le pouvoir d'appréciation devrait être davantage précisé.

Au 4E, il y a lieu de citer la loi du 27 mars 1957 avec son intitulé, à savoir "... relative aux fonds communs de placement et modifiant le Code des droits de timbre et le Code des taxes assimilées au timbre".

Article 11.

Au d), il y a lieu d'écrire : "ou, si le preneur est une personne morale, dans l'Etat où est ...".

Article 13.

Le texte en projet favorise la création, par les communes, d'associations sans but lucratif auxquelles elles confieraient la gestion d'un fonds de pension pour les agents des communes, alors qu'un tel procédé permet d'éluder l'application des principes constitutionnels et légaux applicables aux institutions communales, dans la mesure notamment où les associations sans but lucratif échapperont ainsi à tout contrôle hiérarchique ou de tutelle.

D'autre part, il y aurait lieu de justifier dans l'exposé des motifs l'application du taux réduit de 1,10 pour cent.

Article 17.

Mieux vaut écrire :

"Art. 17. A l'article 36, § 1er, alinéa 4, du même code, modifié par l'article 260 de la loi du 22 décembre 1989, les mots "de valeurs mobilières" sont remplacés par les mots "de valeurs mobilières, de devises et de liquidités"."

Article 18.

1. Pour rappeler que l'article 87ter était à l'origine l'article 87bis, il convient d'écrire :

"A l'article 87ter du même code, inséré par la loi du 28 décembre 1983 et modifié par ..."

2. En ce qui concerne les modifications prévues au 2E et au 3E, le déplacement d'une disposition existante est le plus souvent la source de complications inutiles. C'est pourquoi, il est proposé de maintenir le paragraphe 6, 3E, avec sa numérotation actuelle et d'introduire plutôt dans le paragraphe 6, un 2Ebis.

.../...

Pour permettre une application plus souple de l'article 87ter du Code d'instruction criminelle, les modifications en projet pourraient être complétées par l'ajout d'un paragraphe 4bis, qui serait rédigé comme suit :

"Le 15 janvier de chaque année, le Roi détermine pour l'exercice en cours, les montants déductibles en vertu du présent article".

Article 20.

Il y a lieu d'écrire en français :

"Art. 20. Dans le texte français de l'article 111, § 2, alinéa 4, du même code ...".

Dans le texte néerlandais, seule la formule "laatste lid" serait à remplacer par "vierde lid".

Article 21.

La disposition visée ayant été remplacée par la loi du 22 décembre 1989, les mots "inséré par l'article 50 de la loi du 25 juin 1973 et" doivent être omis.

Articles 23 et 30.

Le texte en vigueur de l'article 184 du Code des impôts sur les revenus dispose comme suit :

"Le précompte professionnel est déterminé suivant les indications des barèmes établis par le Roi.

Les barèmes sont publiés au Moniteur belge"

Aux termes de l'article 23 de l'avant-projet de loi, cet article serait remplacé par la disposition suivante :

"§ 1er. Le précompte professionnel est déterminé suivant les indications des barèmes établis par le Roi.

§ 2. Le Roi peut distinguer diverses catégories de contribuables. Pour chaque catégorie, les barèmes sont forfaitaires.

§ 3. Le Roi saisira les Chambres législatives, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur plus prochaine session, d'un projet de loi de confirmation des arrêtés pris en exécution du présent article".

Les paragraphes 1er et 2 du texte en projet pourraient être fusionnés, pour ne former qu'un alinéa. Le second alinéa du texte actuel pourrait être maintenu sans inconvénient. En revanche, le paragraphe 3 du texte en projet, superflu et juridiquement critiquable, doit être omis.

On sait qu'aux termes de l'article 110, alinéa 1er, de la Constitution, "aucun impôt ne peut être établi que par une loi". Pour prévenir tout danger de confusion quant à la portée du principe de la légalité de l'impôt, il n'est peut-être pas inutile de préciser que le principe

.../...

constitutionnel de la compétence exclusive du législateur en matière d'établissement de l'impôt au profit de l'Etat ne signifie pas que le législateur doive prendre lui-même toutes les dispositions relatives à semblable impôt : il suffit - mais il faut - que le législateur institue l'impôt, détermine son assiette et en fixe le taux; pour le surplus, il peut, conformément à l'article 67 ou à l'article 78 de la Constitution, laisser ou attribuer au Roi, le soin de prendre des dispositions réglementaires tendant à assurer l'exécution de la loi.

Telle est la portée qu'a l'article 110 de la Constitution (1).

Si les barèmes visés à l'article 184 du code sont exactement calculés, il reste possible que le précompte professionnel retenu donne lieu à remboursement pour diverses raisons (par exemple, libéralité déductible, rémunération mensuelle servant de base au calcul, qui varie ...). Il

(1) C'est ce que le Conseil d'Etat a souligné dans plusieurs de ses avis, par exemple, l'avis sur le projet devenu la loi du 20 novembre 1962 portant réforme des impôts sur les revenus (Doc. parl., Chambre, session 1961-1962, nE 264/1, pp. 124-125; Pasinomie, 1962, pp. 1360-1361), l'avis sur le projet devenu la loi du 25 juin 1973 qui modifie, sur plusieurs points, le Code des impôts sur les revenus (Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, nE 521/1, pages 41 à 45; Pasinomie, 1973, pp. 637-640) et l'avis sur le projet devenu la loi du 22 décembre 1989 portant des dispositions fiscales (Doc. parl., Sénat, 806/2 (1989-1990), p. 38). Pour la doctrine, voyez spécialement W. Ganshof van der Meersch, L'impôt et la loi, en hommage à V. Gothot, Faculté de Droit de Liège, Vaillant-Carmanne, 1962, pp. 257-320. Pour la jurisprudence, voyez J. KIRKPATRICK, Les impôts sur les revenus et les sociétés, Examen de jurisprudence, R.C.J.B., 1984, p. 671 et s., ici, pp. 676-683.

n'empêche que la détermination des barèmes peut être confiée au Roi, pour autant que le précompte demeure un acompte, imputable et, le cas échéant, remboursable.

Le paragraphe 3, en projet, institue ainsi une procédure de confirmation inutile, au regard de l'article 110 de la Constitution (2). En outre, cette procédure serait illégale si l'intention était d'exiger de tous les contribuables ou de certaines catégories d'entre eux, un supplément d'impôt qui leur serait remboursé deux ans plus tard; pareil prélèvement constituerait un emprunt forcé non rémunéré.

Le régime de confirmation envisagé est, de surcroît, juridiquement critiquable, puisqu'il aurait pour effet de soustraire sans justification, certains actes du pouvoir

(2) Il est vrai qu'en ce qui concerne certains impôts indirects, la pratique s'est instaurée, depuis très longtemps, que le législateur confie au Roi le pouvoir d'exiger le paiement immédiat de droits d'un montant plus élevé ou de droits nouveaux. Ces dispositions législatives attribuant de tels pouvoirs au Roi trouvent une justification de fait dans la nécessité d'empêcher la spéculation ou la disparition de la matière taxable. Pour se concilier avec le principe constitutionnel de la légalité de l'impôt, ces dispositions législatives prévoient que le Gouvernement saisira, immédiatement ou, du moins, à bref délai, les Chambres législatives d'un projet de loi établissant à titre définitif l'impôt plus élevé ou nouveau dont il s'agit; les dispositions des articles 6 et 7 du projet de loi présentement examinée, relatives à la ratification des perceptions provisoires de droits d'accise fixés par les arrêtés royaux du 21 décembre 1989 et du 21 mars 1990, illustrent parfaitement l'application de ces principes. Mais il est manifeste que le régime juridique de l'établissement du précompte professionnel est tout à fait étranger à cette problématique : le précompte n'est pas un impôt mais un mécanisme de perception de l'impôt (C.I.R., article 153 : "L'impôt est perçu par voie de précomptes (...)").

.../...

exécutif aux contrôles juridictionnels de légalité prévus à l'article 107 de la Constitution et à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

+

L'article 30 du projet de loi prévoit que

"sont confirmés, les dispositions de l'arrêté royal du 4 mars 1965, d'exécution du Code des impôts sur les revenus, relatives au précompte professionnel, ainsi que les arrêtés royaux qui, jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi, ont modifié lesdites dispositions".

Selon l'exposé des motifs, il s'agit de "lever toute discussion quant à la valeur juridique (des) barèmes pris jusqu'à présent".

Le délégué du ministre a indiqué que, parmi les arrêtés royaux visés par le projet - qui ne sont énumérés ni dans le dispositif, ni dans l'exposé des motifs, ce qui nuit à la précision requise en matière de confirmation législative - figurent l'arrêté royal du 27 février 1989 modifiant, en matière de précompte professionnel, l'arrêté royal du 4 mars 1965 d'exécution du Code des impôts sur les revenus (3) et l'arrêté royal du 18 décembre 1989 modifiant, en matière de précompte professionnel, l'arrêté royal du 4 mars 1965 d'exécution du Code des impôts sur les revenus (4).

(3) Moniteur belge, 2 mars 1989.

(4) Moniteur belge, 29 décembre 1989.

Le premier de ces arrêtés fait l'objet de deux recours en annulation introduits au Conseil d'Etat; l'examen de l'un de ceux-ci est fixé à l'audience publique du 16 mai 1990.

Le second arrêté est également attaqué devant la section d'administration du Conseil d'Etat; son exécution a été "suspendue en tant que les barèmes qui y sont annexés aboutissent à prélever, à charge des seuls ménages qui ne bénéficient que d'un revenu professionnel ou dont le second revenu est inférieur au quotient conjugal, un précompte professionnel supérieur à l'impôt afférent aux revenus professionnels sur lesquels le précompte est retenu", par l'arrêt nE 34.814, du 25 avril 1990.

L'arrêté royal du 7 mars 1990, modifiant, en matière de précompte professionnel, l'arrêté royal du 4 mars 1965 d'exécution du Code des impôts sur les revenus (5) fait également l'objet d'un recours en annulation reçu au greffe d'administration, le 11 mai 1990.

A l'appui des quatre recours en annulation et du recours en suspension d'exécution, qui a été accueilli, est invoquée la violation du principe de l'égalité des contribuables devant l'impôt.

Le grief d'inconstitutionnalité a été caractérisé en ces termes dans l'arrêt du 25 avril 1990 :

"Considérant que l'article 184 du Code des impôts sur les revenus dispose que "le précompte professionnel est déterminé suivant les indications des barèmes établis par

(5) Moniteur belge, 13 mars 1990.

le Roi"; que, selon l'article 114 de l'arrêté royal du 4 mars 1965 d'exécution du Code des impôts sur les revenus, "le montant du précompte professionnel dû à la source est déterminé conformément aux indications des barèmes et des règles d'application y relatives, qui figurent à l'annexe III"; que cette annexe a subi plusieurs modifications, la dernière qui fut antérieure à la réforme fiscale de 1988 ayant fait l'objet de l'arrêté royal du 10 décembre 1987;

Considérant qu'afin de tenir compte de l'aménagement de l'impôt résultant de la loi de réforme fiscale du 7 décembre 1988, le Roi a arrêté de nouveaux barèmes qui figurent dans l'annexe à l'arrêté royal du 27 février 1989; que ces barèmes concernent le calcul du précompte retenu sur les revenus professionnels, d'une part, du contribuable isolé ou dont le conjoint bénéficie d'un revenu professionnel (barème I), d'autre part, du contribuable dont le conjoint n'a pas de revenu professionnel (barème II); qu'il est, selon son article 2, applicable aux revenus payés ou attribués à partir du 1er mars 1989;

Considérant que l'association requérante a entrepris en annulation l'arrêté royal du 27 février 1989 (recours A. 40.620/VI-9316);

Considérant que, par l'arrêté royal du 18 décembre 1989, qui fait l'objet de la présente demande, le Roi a déterminé les règles permettant de calculer le précompte professionnel à retenir sur les rémunérations payées ou attribuées à partir du 1er janvier 1990; que, dans les deux barèmes annexés à l'arrêté, il est tenu compte de l'indexation des montants prévue par l'article 8 de la loi du 7 décembre 1988;

Considérant que la requérante expose que l'application des deux barèmes entraînera la retenue d'un précompte mensuel supérieur au douzième de l'impôt tout comme l'entraînait déjà, selon elle, l'application du barème II annexé à l'arrêté royal du 27 février 1989;

Considérant que, dans le mémoire en réponse qu'il a déposé dans le recours A. 40.620/VI-9316, le ministre des finances n'a pas contesté que l'application de l'arrêté royal du 27 février 1989 avait les répercussions dénoncées par la requérante en ce qui concerne l'application du barème II; qu'il a répondu aux arguments de celle-ci que

.../...

le pouvoir du Roi en matière de fixation des barèmes s'exerce de la manière la plus étendue et qu'Il a pu, lors de leur établissement, non seulement tenir compte du montant de l'impôt qui sera finalement dû mais aussi veiller à ce que l'allègement fiscal n'ait pas une incidence défavorable sur le solde budgétaire;

Considérant que, dans la note d'observations qu'elle a déposée dans le présent recours, Madame le Secrétaire d'Etat aux Finances n'a pas davantage contesté que, dans certains cas, l'application des nouveaux barèmes entraînera un excédent de recettes par rapport au montant de l'impôt à percevoir; que, dans l'état actuel de son information, le Conseil d'Etat doit considérer comme établi, en se fondant sur les tableaux chiffrés non contredits qui sont annexés à la requête, que, pour les contribuables dont le conjoint ne bénéficie pas de revenu professionnel ou seulement d'un revenu professionnel inférieur au quotient conjugal, l'arrêté attaqué entraîne la perception d'un excédent de précompte qui, selon les cas, varie entre 6.000 et 48.000 francs environ par an, tandis que, pour un ménage à deux revenus sans enfant, le précompte est légèrement inférieur à l'impôt qui sera finalement dû;

(...)

Considérant que l'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui permet à celui-ci de suspendre l'exécution des actes et règlements des autorités administratives, subordonne cette faculté à la double condition que le requérant fasse valoir un moyen qui, fondé sur la violation des articles 6, 6bis et 17 de la Constitution, paraisse sérieux et de nature à entraîner l'annulation de l'acte attaqué et que l'exécution immédiate de celui-ci risque de causer un préjudice grave et difficilement réparable;

Considérant, quant à la première condition, que la requérante soutient que l'arrêté dont elle demande la suspension "contrevient (...) au principe de l'égalité des contribuables quant à la "charge de l'impôt puisqu'il aboutit à faire payer un précompte professionnel excessif aux seuls contribuables dont le conjoint ne bénéficie pas de revenu professionnel ou seulement d'un revenu professionnel inférieur au quotient conjugal"; qu'elle justifie ses allégations par deux tableaux qui donnent le montant des précomptes excédentaires qui seront perçus;

Considérant que les parties adverses, qui ne contestent pas les chiffres avancés par la requérante, répondent, à titre principal, que l'arrêté attaqué, rapproché de l'arrêté royal du 27 février 1989, a pour seul objet et

.../...

pour unique effet de répercuter l'indexation de l'impôt sur le précompte professionnel, qu'il le fait de manière égale pour tous les contribuables et qu'il n'a donc pu violer les articles 6 et 6bis de la Constitution;

Considérant que s'il est vrai que l'arrêté attaqué a pour seul objet - à l'exception d'une réduction forfaitaire du précompte de 2.500 francs lorsque le revenu du conjoint ne dépasse pas 5.000 francs net par mois - l'indexation prévue par la loi, il n'en a pas moins repris comme chiffres de base les montants de l'arrêté royal du 27 février 1989 de telle sorte que si les écarts nés de l'application de cet arrêté aboutissaient à créer une discrimination injustifiée, le même reproche devrait être adressé à celui du 18 décembre 1989; que l'argument des parties adverses manque en droit;

Considérant qu'à titre subsidiaire, les parties adverses soutiennent que le principe d'égalité consacré par les articles 6 et 112 de la Constitution ne s'oppose pas à ce qu'un impôt frappe une certaine catégorie de contribuables, qu'il n'interdit pas davantage les réductions ou exemptions définies par la loi et que ce qu'il exige c'est que tous les citoyens qui se trouvent dans des situations semblables soient traités de la même manière; qu'il s'ensuit, poursuivent-elles, que l'aménagement de différentes catégories de contribuables, dans le cadre d'une réglementation fiscale, ne contrevient pas au principe d'égalité lorsque ces catégories ont été déterminées de manière objective et abstraite, que l'abstraction de la règle fiscale suffit au respect du principe d'égalité et qu'elle offre également les meilleures garanties contre l'arbitraire; qu'elles ajoutent que chacun des deux barèmes annexés à l'arrêté est applicable à une catégorie homogène de contribuables, le premier concernant les contribuables isolés et ceux dont le conjoint recueille des revenus professionnels, le second les contribuables dont le conjoint ne perçoit pas de revenu professionnel; qu'elles estiment que cette distinction est opérée sur la base d'un critère objectif qui ne laisse place à aucun pouvoir d'appréciation dans le chef de l'employeur redevable du précompte ni de l'administration chargée de contrôler le paiement; qu'elles prétendent qu'"à supposer que le principe d'égalité exige également que la distinction en catégories abstraites, sur la base d'un critère objectif, puisse recevoir une justification pour éliminer tout danger d'arbitraire, quod non (...), cela n'impliquerait pas que la distinction ne puisse se justifier que si elle est en rapport avec la matière et les fins de l'imposition" et que "le principe d'égalité n'est pas violé lorsque les classifications sont établies au regard de circonstances d'ordre général";

.../...

Considérant que, par l'application de l'arrêté attaqué, seules certaines catégories de contribuables verront leurs revenus professionnels amputés de retenues excédant sensiblement le montant de l'impôt;

Considérant que l'égalité en matière fiscale consacrée par l'article 112 de la Constitution n'est pas différente de celle qui procède des articles 6 et 6bis du même texte fondamental; que les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable; que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la norme considérée; que le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé;

Considérant d'ailleurs qu'en prévoyant un précompte excessif dans le but non d'assurer une meilleure perception du nouvel impôt mais de ne pas diminuer brutalement les recettes produites par l'ancien, les parties adverses ont organisé un prélèvement qui, dans la mesure de cet excédent, s'analyse davantage comme un emprunt forcé qui atteint certaines catégories de particuliers, que comme un impôt qui frappe une catégorie de contribuables; que, si elle était dépourvue de justification, une telle discrimination se heurterait au principe général d'égalité inscrit aux articles 6 et 6bis de la Constitution plutôt qu'à celui de l'égalité devant l'impôt consacré par l'article 112;

Considérant que le souci des parties adverses de faire de la réforme fiscale de 1988 une opération budgétairement "neutre" et, par conséquent, de veiller à ce que la masse des recettes n'en soit pas affectée n'explique nullement pourquoi la catégorie de contribuables dont la requérante prétend défendre les intérêts, pour objectivement différente qu'elle soit des autres, devrait subir seule une retenue supérieure au montant prévisible de l'impôt et, de ce fait, contribuer seule au maintien de l'équilibre budgétaire dans les limites que les auteurs de la réforme se sont fixées; qu'en d'autres termes, la différence de traitement entre les deux catégories de contribuables n'est pas en relation perceptible avec le but poursuivi; que, dans l'état actuel de l'information du Conseil d'Etat, le moyen pris de la violation du principe d'égalité paraît donc sérieux; qu'ainsi la première des deux conditions auxquelles est subordonnée la suspension de l'exécution de l'acte attaqué est remplie;

.../...

(...)".

Répondant aux parties adverses qui faisaient valoir que la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 18 décembre 1989 priverait l'Etat de recettes dont l'importance est hors de proportion avec le préjudice allégué, le Conseil d'Etat a encore observé :

"... qu'une telle suspension ne privera pas l'Etat de la perception des précomptes dont le calcul ne fait pas l'objet des critiques de la requérante; qu'elle ne l'empêchera pas davantage, en attendant que soit rendu un arrêt sur le fond, d'adopter provisoirement de nouveaux barèmes en application desquels les revenus professionnels des ménages qui bénéficient d'un seul revenu ou dont le second revenu est inférieur au quotient conjugal subiront un prélèvement calculé de manière telle qu'il échappe au grief d'inégalité dont le caractère sérieux est reconnu.

(...)".

La validation législative des arrêtés royaux du 27 février 1989 et du 18 décembre 1989 qui est envisagée, s'expose ainsi aux critiques suivantes.

La mesure est contraire au principe de la séparation des pouvoirs puisqu'elle s'immisce dans des procès en cours et fait obstacle à l'exécution d'un arrêt du Conseil d'Etat (6). Elle n'est aucunement justifiée, dans l'exposé des

(6) Voir notamment les avis du Conseil d'Etat des 26 janvier 1965 (Doc. parl., Sénat, 1964-1965, nE 113), 6 octobre 1972 (ibid., Chambre des Représentants, 1972-1973, nE 432/1), 31 octobre 1972 (ibid., 1972-1973, nE 608/1) (voir également les réactions parlementaires à cet avis dans les documents suivants : Doc. parl., Sénat, 1972-1973, nEs 386 et 387), 7 septembre 1973 (ibid., Chambre, 1972-1973,

motifs, quant à sa conformité avec le principe général d'égalité consacré par les articles 6 et 6bis de la Constitution, au respect duquel - il importe de le souligner - le législateur est tenu, sous le contrôle de la Cour d'arbitrage, dans la même mesure que le pouvoir exécutif.

L'article 30 de l'avant-projet doit, dès lors, être omis.

Articles 24 et 25.

Les articles 24 et 25 qui sont des dispositions abrogatoires des dispositions du Code des impôts sur les revenus devraient être groupés en un seul article, mais il faudrait écrire en français "et, en ce qui concerne l'article 439, alinéa 2, modifié par l'article 326 de la loi du 22 décembre 1989 ...".

nE 608/7), 24 novembre 1977 (ibid., Chambre, 1977-1978, nE 186/1), 25 avril 1983 (ibid., 1982-1983, nE 643/1), et 20 octobre 1989 (ibid., 975/2-89/90, p. 179).

Pour la doctrine, voir par exemple Les Nouvelles, Droit administratif, t. VI, "Le Conseil d'Etat", nEs 1958-1963; Vander Stichele, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1975, 76; M.-A. Flamme, Journal des tribunaux, 1972, 442 (nE 28); P. Blondeel, Rechtskundig Weekblad, 1977-1978, 1139 et suivants (spécialement 1151 (nE 9); F. Dumon, ibid., 1980-1981, 894 (et les notes de bas de page).

En ce qui concerne l'ensemble des arrêtés visés par la mesure de confirmation, l'immunité juridictionnelle qui leur serait conférée est pareillement critiquable, puisque le contrôle de légalité institué par l'article 107 de la Constitution serait paralysé à propos d'actes émis par le pouvoir exécutif dans le domaine réglementaire.

Article 26.

L'arrêté royal nE 15 du 9 mars 1982 doit être cité avec son intitulé complet, à savoir "... portant encouragement à la souscription ou à l'achat d'actions ou parts représentatives de droits sociaux dans des sociétés belges".

Article 31.

L'article 31 doit, en français, être rédigé comme suit :

"Art. 31. Pour l'application de cette section, on entend par "voiture propre", à l'exclusion des minibus, les véhicules de la catégorie M1, ...".

L'article 31 appelle de sérieuses réserves, d'une part en raison de la référence qu'il fait à des directives européennes dont le contenu n'a pas encore été transposé dans le droit interne et, d'autre part, en ce qu'il prévoit que le Roi fixera une autre norme équivalente par arrêté délibéré en conseil des ministres.

A tout le moins, les directives devraient-elles être mentionnées avec leur intitulé exact et mentionner, en bas de page le numéro et l'année du Journal officiel où elles ont été publiées. Il s'agit de la directive 89/458/CEE du Conseil du 18 juillet 1989 modifiant, en ce qui concerne les normes

.../...

européennes d'émission pour les automobiles de cylindrée inférieure à 1,4 litre, la directive 70/220/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur (7) et de la directive 88/76/CEE du Conseil du 3 décembre 1987 modifiant la directive 70/220/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs équipant les véhicules à moteur (8).

(7) Journal officiel des Communautés européennes du 3 août 1989, nE L. 226/1.

(8) Journal officiel des Communautés européennes du 9 février 1988, nE L. 36/1.

Article 32.

Aux termes du paragraphe 3 de cette disposition, l'intervention financière partielle dans le coût des équipements permettant à un véhicule d'être une "voiture propre" au sens de la loi en projet, est accordée "lorsque la voiture propre reste immatriculée en Belgique au nom de la même personne pendant six mois à compter de la première immatriculation, et ne fait pas l'objet d'une exportation avant l'expiration de ce délai".

En vertu de l'article 3 de la directive du Conseil du 18 juillet 1989 modifiant, en ce qui concerne les normes européennes d'émission pour les automobiles de cylindrée inférieure à 1,4 litre, la directive 70/220/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les émissions des véhicules à moteur (89/458/CEE) (9), de telles incitations fiscales

"doivent être conformes aux dispositions du traité et répondre en outre aux conditions suivantes :

- elles doivent valoir pour la totalité de la production automobile nationale et des véhicules importés qui sont commercialisés sur le marché d'un Etat membre (...)"

(9) Journal officiel des Communautés européennes 3 août 1989, L. 226/1 à 3.

Dans le bref délai imparti à l'examen du projet, il n'a pas été possible à la section de législation de vérifier si les règles énoncées à l'article 32, § 3, de l'avant-projet de loi, satisfont à ces conditions.

Selon les renseignements transmis au Conseil d'Etat par le délégué du ministre, la Commission des Communautés européennes a été informée par le Gouvernement de la teneur de l'avant-projet de loi, par une lettre du 10 avril 1990, conformément à l'article 3, alinéa 2, de la directive précitée, aux termes de laquelle la Commission doit être informée en temps utile, pour pouvoir présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier les incitations fiscales en question.

Le Gouvernement devra tenir compte des observations qui seront éventuellement faites par la Commission des communautés européennes.

Le texte en projet ne pourra être considéré comme définitif que lorsque le Gouvernement aura pris connaissance des observations formulées par la Commission des communautés européennes.

Si le texte en projet devait être revu à la suite des observations formulées par la Commission des Communautés européennes, il devrait être à nouveau soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat.

.../...

Article 34.

Il résulte de l'exposé des motifs que cet article dispose que le Roi détermine les modalités d'exécution.

Il n'appartient pas au pouvoir législatif de confier au Roi le pouvoir réglementaire, celui-ci Lui revenant en propre en vertu de l'article 67 de la Constitution.

Article 39.

Suivant l'exposé des motifs, l'abrogation de l'arrêté royal nE 121 modifiant l'arrêté royal du 21 avril 1965 fixant le statut du personnel scientifique des établissements scientifiques de l'Etat restitue au Roi la compétence générale de fixer le statut du personnel scientifique des établissements scientifiques de l'Etat.

Il convient de rappeler ici que l'abrogation d'un texte abrogatoire ne fait pas renaître le texte abrogé. L'abrogation de l'article 2 de l'arrêté royal nE 121 du 30 décembre 1982 ne saurait avoir pour effet de faire renaître l'article 16 de l'arrêté royal du 21 avril 1965 que cet article 2 abrogeait.

Par ailleurs, il y a lieu de viser l'arrêté royal nE 121 avec sa date, à savoir le 30 décembre 1982.

.../...

Article 40.

Aux termes de l'article 18 de la loi du 7 novembre 1987 ouvrant des crédits provisoires pour les années budgétaires 1987 et 1988 et portant des dispositions financières et diverses, le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture est habilité à confier contractuellement à l'Institut national de Crédit agricole le préfinancement des interventions en matière de lutte contre les maladies des animaux à concurrence d'un montant maximum de 570.000.000 F. Le paiement des intérêts et le remboursement du principal de cette avance seront effectués au moyen des recettes particulières du Fonds de la santé et de la production des animaux.

L'article 40 de la loi en projet a pour objet de porter à 1.070.000.000 F le montant maximum de 570.000.000 F qui est fixé à l'article 18 précité de la loi du 7 novembre 1987. Ainsi que le précise l'exposé des motifs, cette extension des possibilités de préfinancement est nécessaire au motif que les ressources du Fonds de la santé et de la production des animaux sont insuffisantes pour couvrir les dépenses résultant des mesures visant à lutter contre la peste porcine.

Les auteurs du projet ne se sont pas bornés à remplacer, dans l'article 18 de la loi du 7 novembre 1987, le montant de 570.000.000 F par celui de 1.070.000.000 F. Ils ont, au contraire, préféré faire référence, dans une disposition autonome, à cet article 18 et en reproduire le texte en grande partie dans le projet présentement examiné. Cette méthode se justifie sans doute par le fait qu'une incertitude risque de se faire jour quant au caractère permanent de l'habilitation

.../...

accordée par l'article 18 précité : cet article est, en effet, inscrit au chapitre Ier de la loi du 7 novembre 1987, qui se rapporte aux "crédits provisoires pour l'année budgétaire 1987", en sorte qu'il pourrait être soutenu que l'habilitation susvisée s'appliquait à la seule année budgétaire 1987 (10).

Afin d'éliminer toute imprécision à cet égard - et afin de fournir à l'application éventuelle de l'article 18 après le 31 décembre 1987 un fondement légal incontestable - il est recommandé :

(10) En effet, une loi budgétaire n'est, en principe, qu'un acte de prévision, d'évaluation et d'autorisation de dépenses, soumis à la règle de l'annualité (Cass., 17 mai 1963, Pas. 1963, I, 987; voir également M. SPREUTELS, "Het stelsel van de Belgische Staatsbegroting", p. 47 et suiv., et P. QUERTAINMONT, Les "cavaliers" budgétaires en droit constitutionnel et financier belge, dans R.J.D.A., 1974, p. 130 et suiv.).

a)à l'article 40 du projet, de reproduire textuellement l'énoncé de l'article 18 (11), étant entendu que le

(11) Il conviendrait donc d'écrire, non pas comme dans l'article en projet que "le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture est habilité à augmenter contractuellement le préfinancement ...", mais que "le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture est habilité à confier contractuellement à l'Institut national de Crédit agricole le préfinancement ... à concurrence d'un montant maximum de 1.070.000.000 F".

.../...

montant de 570.000.000 F serait remplacé par celui de 1.070.000.000 F;

b) de prévoir, dans un article distinct du projet, que l'article 40 entre en vigueur à la date d'entrée en vigueur de l'article 18 précité, à savoir au 1er novembre 1987 (cf. l'article 101 de la loi du 7 novembre 1987);

c) également dans un article distinct du projet, d'abroger l'article 18 de la loi du 7 novembre 1987.

Article 41.

Ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs, cet article a pour objet d'augmenter de 300.000.000 F le plafond des crédits d'engagement du Fonds d'investissement agricole.

En réalité, la disposition en projet revient à modifier l'article 2.31.10 de la loi du 11 décembre 1989 contenant le budget général des dépenses pour l'année budgétaire 1990, aux termes duquel "sont autorisés, à charge de l'article 60.01.01.A, Fonds d'investissement agricole, opérations courantes, des engagements à concurrence de 2.059.000.000 F".

L'article 41 est, dès lors, une disposition d'ordre purement budgétaire à propos de laquelle, conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois

.../...

coordonnées sur le Conseil d'Etat, il n'appartient pas à la section de législation d'émettre un avis.

Article 42.

Cet article a pour objet d'instaurer la possibilité d'autoriser la Régie des Bâtiments, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, à "créer des entreprises ou (à) prendre des participations en capital" en vue de la réalisation des opérations visées à l'article 2, alinéa 3, de la loi du 1er avril 1971 portant création de la Régie précitée.

Ainsi que l'indiquent les précisions fournies au Conseil d'Etat, les mots "créer des entreprises" visent notamment à autoriser la Régie des Bâtiments à "s'associer à une ou plusieurs personnes (physiques ou) morales de droit public ou privé en vue de créer une société commerciale", à laquelle serait confié l'accomplissement de certaines missions au sens de l'article 2, alinéa 3, de la loi du 1er avril 1971.

Cette intention devrait être exprimée de manière plus précise dans la disposition en projet.

Il serait, du reste, préférable d'incorporer la disposition en projet à la loi du 1er avril 1971 (par exemple, en tant que quatrième alinéa de l'article 2 de cette loi), plutôt que de la concevoir comme une disposition autonome.

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti pour émettre son avis, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure

.../...

d'examiner si la nouvelle compétence que le projet entend attribuer à la Régie des Bâtiments ne nécessite pas l'adaptation des autres dispositions législatives qui s'appliquent à cet établissement.

De Raad van State moet binnen de korte termijn die hem is toegemeten, zich bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen.

TITEL I - FISCALE BEPALINGEN.

Voorafgaande opmerkingen.

1. De Waalse Gewestexecutieve heeft zich akkoord verklaard zoals vereist wordt door artikel 4, § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Die akkoordverklaring alsook het advies van de inspecteur van financiën zijn respectievelijk op 10 en op 14 mei 1990 aan de Raad van State overgezonden.

2. In het hele ontwerp schrijve men in het Frans "titre Ier", "section 1ère"

Artikel 2.

Artikel 2 moet als volgt worden gesteld :

"In artikel 1, § 1, van de wet van 7 februari 1961 ..., gewijzigd bij de wetten van 26 januari 1976 en 22 december 1989, wordt het bedrag "384 fr." ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 6.

Het zou beter zijn paragraaf 2 als volgt te redigeren :

"§ 2. Voor dezelfde periode worden eveneens definitief de aanvullende bijzondere accijnzen ...".

Artikel 9.

Naar luid van paragraaf 2 van artikel 4 van de wet van 9 juli 1969 wordt het bepalen van het aan elke maatschappij voor openbaar vervoer toekomende aandeel in het contingent bedoeld in paragraaf 1 van dat artikel, op voorstel van de interministeriële conferentie bevoegd voor verkeerswezen, gedelegeerd aan de Minister van Verkeerswezen.

De vrijstelling van het bijzondere accijnsrecht die door de wet wordt verleend, voldoet niet aan het beginsel van de wettigheid van de belasting, doordat de wet niet zelf de maatstaven voor het verdelen van het bewuste contingent vastlegt.

De tekst van paragraaf 2 moet derwijze worden aangevuld dat criteria worden vastgesteld, bijvoorbeeld het werkelijke verbruik in elk van de maatschappijen over het voorbije jaar, zo nodig gecorrigeerd met het verwachte verloop van het verbruik in het lopende jaar.

.../...

Artikel 10.

Artikel 44, § 2, 2E, van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde doelt op dienstverlening die nauw samenhangt met sociale bijstand. Aangezien het om een vrijstelling van belasting gaat, zou de beoordelingsbevoegdheid nauwkeuriger moeten worden omschreven.

In 4E behoort de wet van 27 maart 1957 met haar opschrift te worden aangehaald, namelijk "... betreffende de gemeenschappelijke beleggingsfondsen en tot wijziging van het Wetboek der zegelrechten en het Wetboek der met het zegel gelijkgestelde taxes".

Artikel 11.

In d) schrijve men in de Franse tekst : "ou, si le preneur est une personne morale, dans l'Etat où est ...".

Artikel 13.

De ontworpen tekst bevordert het door de gemeenten oprichten van verenigingen zonder winstoogmerk waaraan zij het beheer over een pensioenfonds voor het gemeentepersoneel zouden toevertrouwen, terwijl een dergelijke werkwijze het middel aan de hand doet om de toepassing van de grondwettelijke en wettelijke beginselen die voor de gemeentelijke instellingen gelden te ontwijken, met name doordat de verenigingen zonder winstoogmerk aldus aan elke hiërarchische controle en aan elk

.../...

toezicht zullen ontkomen.

Bovendien zou het verlaagde percentage van 1,10 ten honderd in de memorie van toelichting moeten worden verantwoord.

Artikel 17.

Het zou beter zijn te schrijven :

"Art. 17. In artikel 36, § 1, vierde lid, van hetzelfde wetboek, gewijzigd bij artikel 260 van de wet van 22 december 1989, worden de woorden "van roerende waarden" vervangen door de woorden "van roerende waarden, deviezen en geldmiddelen"."

Artikel 18.

1. Om te memoreren dat artikel 87ter oorspronkelijk artikel 87bis was, schrijve men :

"In artikel 87ter van hetzelfde wetboek, ingevoegd bij de wet van 28 december 1983 en gewijzigd bij ...".

2. Ten aanzien van de in 2E en 3E beoogde wijzigingen geldt dat het verplaatsen van een bestaande bepaling meestal leidt tot onnodige ingewikkeldheid. Daarom wordt voorgesteld paragraaf 6, 3E, met zijn huidige nummering in stand te houden en liever in paragraaf 6 een 2Ebis in te voegen.

.../...

Om een flexibeler toepassing van artikel 87ter van het Wetboek van strafvordering mogelijk te maken, zouden de ontworpen wijzigingen aangevuld kunnen worden met een als volgt luidende paragraaf 4bis :

"De Koning bepaalt jaarlijks op 15 januari voor het lopende dienstjaar welke bedragen krachtens dit artikel mogen worden afgetrokken".

Artikel 20.

In de Franse tekst behoort te worden geschreven :

"Art. 20. Dans le texte français de l'article 111, § 2, alinéa 4, du même code ...".

In de Nederlandse tekst zou alleen de formule "laatste lid" moeten worden vervangen door "vierde lid".

Artikel 21.

Aangezien de bedoelde bepaling vervangen is door de wet van 22 december 1989 moeten de woorden "ingevoegd door artikel 50 van de wet van 25 juni 1973 en" vervallen.

.../...

Artikelen 23 en 30.

De vigerende tekst van artikel 184 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen luidt aldus :

"De bedrijfsvoorheffing wordt vastgesteld volgens de aanduidingen van de schalen opgesteld door de Koning.

De schalen worden in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt".

Naar luid van artikel 23 van het voorontwerp van wet zou dat artikel door de volgende bepaling worden vervangen :

"§ 1. De bedrijfsvoorheffing wordt vastgesteld volgens de aanduidingen van de schalen opgesteld door de Koning.

§ 2. De Koning kan verschillende categorieën van belastingplichtigen onderscheiden. Voor elke categorie zijn de schalen forfaitair.

§ 3. De Koning zal bij de Wetgevende Kamers, onmiddellijk indien ze in zitting zijn, zoniet bij de opening van de eerstvolgende zitting, een ontwerp van wet indienen tot bekrachtiging van de ter uitvoering van dit artikel genomen besluiten".

De paragrafen 1 en 2 van de ontworpen tekst zouden samengevoegd kunnen worden zodat ze slechts één lid vormen. Het tweede lid van de huidige tekst zou zonder enig bezwaar gehandhaafd kunnen worden. Paragraaf 3 van de ontworpen tekst daarentegen, die overbodig en juridisch aanvechtbaar is, moet vervallen.

.../...

Het is bekend dat naar luid van artikel 110, eerste lid, van de Grondwet, "geen belasting kan worden ingevoerd dan door een wet". Om alle gevaar voor verwarring omtrent de draagwijdte van het beginsel van de wettigheid van de belasting te vermijden, is het misschien niet nutteloos te preciseren dat het grondwettelijk beginsel dat alleen de wetgever bevoegd is om de belasting ten voordele van de Staat in te voeren, niet betekent dat de wetgever zelf alle bepalingen betreffende een zodanige belasting behoort uit te vaardigen : het is voldoende - maar noodzakelijk - dat de wetgever de belasting instelt en de belastinggrondslag en de belastingvoet vaststelt; voor het overige kan hij het overeenkomstig artikel 67 of artikel 78 van de Grondwet aan de Koning overlaten of opdragen om de verordeningbepalingen tot uitvoering van de wet vast te stellen.

Dat is de draagwijdte van artikel 110 van de Grondwet (12).

(12) De Raad van State heeft dat in verscheidene van zijn adviezen beklemtoond, bijvoorbeeld in het advies over het ontwerp dat de wet van 20 november 1962 houdende hervorming van de inkomstenbelastingen geworden is (Gedr. St., Kamer, zitting 1961-1962, nr. 264/1, blz. 124-125), het advies over het ontwerp dat de wet van 25 juni 1973 geworden is, die het Wetboek van de inkomstenbelastingen op een aantal punten wijzigt (Gedr. St., Kamer, zitting 1972-1973, nr. 521/1, blz. 41 tot 45) en het advies over het ontwerp dat de wet van 22 december 1989 houdende fiscale bepalingen geworden is (Gedr. St., Senaat, 806/2 (1989-1990), blz. 38). Wat de rechtsleer betreft zij inzonderheid verwezen naar W. Ganshof van der Meersch, *L'impôt et la loi*, en hommage à V. Gothot, *Faculté de Droit de Liège*, Vaillant-Carmanne, 1962, blz. 257-320. Wat de rechtspraak betreft, zie J. KIRKPATRICK, *Les impôts sur les revenus et les sociétés*, Examen de jurisprudence, R.C.J.B., 1984, blz. 671 e.v., in casu blz. 676-683.

.../...

Worden de in artikel 184 van het wetboek bedoelde schalen nauwkeurig berekend, dan blijft het mogelijk dat de ingehouden bedrijfsvoorheffing aanleiding geeft tot terugbetaling om verschillende redenen (bijvoorbeeld een aftrekbare gift, een schommelende maandelijkse bezoldiging die als grondslag dient voor de berekening ...). Dat neemt niet weg dat het vaststellen van de schalen aan de Koning kan worden opgedragen, voor zover de voorheffing een vooruitbetaling blijft, die in rekening kan worden gebracht en in voorkomend geval terugbetaalbaar is.

De ontworpen paragraaf 3 stelt aldus een procedure van bekrachtiging in die geen nut heeft in het licht van artikel 110 van de Grondwet (13). Bovendien zou die procedure onwettig zijn indien het de bedoeling was om van alle belastingplichtigen of van bepaalde categorieën van hen een

(13) Het is waar dat wat bepaalde indirecte belastingen betreft sedert geruime tijd de praktijk ingang gevonden heeft dat de wetgever aan de Koning de bevoegdheid opdraagt om de onmiddellijke betaling te vorderen van rechten van een hoger bedrag of van nieuwe rechten. Voor die wetsbepalingen die zodanige bevoegdheden aan de Koning opdragen bestaat een feitelijke aanleiding in de noodzaak te verhinderen dat zou worden gespeculeerd of dat de belastbare materie zou verdwijnen. Om zich te verdragen met het grondwettelijk beginsel van de wettigheid van de belasting, schrijven die wetsbepalingen voor dat de Regering onmiddellijk, of althans zo spoedig mogelijk bij de Wetgevende Kamers een ontwerp van wet zal indienen dat de bedoelde hogere of nieuwe belasting definitief zal invoeren; de bepalingen van de artikelen 6 en 7 van het ontwerp van wet dat thans wordt onderzocht en die betrekking hebben op de bekrachtiging van de voorlopige accijnsheffingen bepaald bij de koninklijke besluiten van 21 december 1989 en 21 maart 1990, brengen de toepassing van die beginselen volkomen tot uitdrukking. Maar het is duidelijk dat de juridische regeling van de invoering van de bedrijfsvoorheffing helemaal niets uit te staan heeft met die problematiek : de voorheffing is geen belasting maar een werkwijze voor het heffen van de belasting (W.I.B., artikel 153 : "De belasting wordt geheven bij wijze van voorheffingen (...)").

extra-belasting te vorderen die hun twee jaar later zou worden terugbetaald; een zodanige heffing zou een gedwongen lening zijn waarvoor geen vergoeding wordt uitgekeerd.

De voorgenomen bekrachtigingsregeling is bovendien uit juridisch oogpunt vatbaar voor kritiek aangezien ze tot gevolg zou hebben dat bepaalde akten van de uitvoerende macht zonder enige wettiging zouden worden onttrokken aan het legaliteitstoezicht door de rechter, zoals bepaald in artikel 107 van de Grondwet en in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

+

Artikel 30 van het wetsontwerp luidt als volgt :

"Worden bekrachtigd, de bepalingen van het koninklijk besluit van 4 maart 1965 tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, met betrekking tot de bedrijfsvoorheffing, alsmede de koninklijke besluiten die, tot bij de inwerkingtreding van deze wet, de voormelde bepalingen hebben gewijzigd".

Volgens de memorie van toelichting gaat het erom ervoor te zorgen dat "er geen discussie meer bestaat omtrent de juridische waarde van (de tot nu vastgestelde) schalen".

.../...

Onder de koninklijke besluiten waarop het ontwerp doelt - ze worden noch in het bepalend gedeelte, noch in de memorie van toelichting opgesomd en dat schaadt de precisie die vereist is in geval van bekrachtiging bij de wet - bevinden zich volgens de gemachtigde van de Minister het koninklijk besluit van 27 februari 1989 tot wijziging, op het stuk van de bedrijfsvoorheffing, van het koninklijk besluit van 4 maart 1965 tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen (14) en het koninklijk besluit van 18 december 1989 tot wijziging, op het stuk van de bedrijfsvoorheffing, van het koninklijk besluit van 4 maart 1965 tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen (15).

Tegen het eerste besluit zijn bij de Raad van State twee beroepen tot nietigverklaring ingesteld; een van die zaken komt voor op de openbare terechtzitting van 16 mei 1990.

Tegen het tweede besluit wordt eveneens opgekomen bij de afdeling administratie van de Raad van State; bij arrest nr. 34.814 van 25 april 1990 is de tenuitvoerlegging ervan "geschorst in zoverre de schalen die er als bijlage zijn bijgevoegd, tot gevolg hebben dat enkel aan de gezinnen die maar één beroepsinkomen hebben of waarvan het tweede inkomen lager ligt dan het huwelijksquotiënt, een bedrijfsvoorheffing wordt opgelegd die hoger is dan de belasting op de beroepsinkomsten waarop de voorheffing wordt ingehouden".

(14) Belgisch Staatsblad, 2 maart 1989.

(15) Belgisch Staatsblad, 29 december 1989.

Tegen het koninklijk besluit van 7 maart 1990 tot wijziging, op het stuk van de bedrijfsvoorheffing, van het koninklijk besluit van 4 maart 1965 tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen (16) is eveneens een beroep tot nietigverklaring ingesteld, dat bij de griffie administratie is ingekomen op 11 mei 1990.

Tot staving van die vier beroepen tot nietigverklaring en van het beroep tot schorsing van tenuitvoerlegging, dat is ingewilligd, wordt de schending aangevoerd van het beginsel van de gelijkheid van de belastingplichtigen voor de fiscus.

Het bezwaar van ongrondwettigheid is in het arrest van 25 april 1990 als volgt omschreven :

"Overwegende dat artikel 184 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen bepaalt : "De bedrijfsvoorheffing wordt vastgesteld volgens de aanduidingen van de schalen opgesteld door de Koning"; dat artikel 114 van het koninklijk besluit van 4 maart 1965 tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen als volgt luidt : "Het bedrag van de aan de bron verschuldigde bedrijfsvoorheffing wordt vastgesteld volgens de schalen en de erbij horende regels opgenomen in bijlage III"; dat die bijlage verscheidene malen is gewijzigd en de laatste wijziging vo,'o,'r de belastinghervorming van 1988 het onderwerp was van het koninklijk besluit van 10 december 1987;

(16) Belgisch Staatsblad, 13 maart 1990.

Overwegende dat de Koning, om rekening te houden met de belastingverlaging die het gevolg is van de belastinghervormingswet van 7 december 1988, nieuwe schalen heeft vastgesteld die in de bijlage bij het koninklijk besluit van 27 februari 1989 staan; dat die schalen betrekking hebben op de berekening van de voorheffing op de beroepsinkomsten van enerzijds de alleenstaande belastingplichtige of de belastingplichtige wiens echtgenoot een beroepsinkomen heeft (schaal I) en anderzijds de belastingplichtige wiens echtgenoot geen beroepsinkomen heeft (schaal II); dat het besluit volgens artikel 2 van toepassing is op de vanaf 1 maart 1989 betaalde of toegekende inkomsten;

Overwegende dat de verzoekende vereniging de nietigverklaring heeft gevorderd van het koninklijk besluit van 27 februari 1989 (beroep A. 40.620/VI-9316);

Overwegende dat de Koning bij Zijn besluit van 18 december 1989, dat het onderwerp is van onderhavige vordering, de regels heeft vastgesteld voor het berekenen van de bedrijfsvoorheffing die moet worden ingehouden op de vanaf 1 januari 1990 betaalde of toegekende inkomsten; dat in de twee schalen gevoegd bij dat besluit rekening is gehouden met de indexering van de bedragen waarin is voorzien in artikel 8 van de wet van 7 december 1988;

Overwegende dat de verzoekende partij uiteenzet dat de toepassing van die twee schalen zal meebrengen dat een maandelijks voorheffing wordt ingehouden die hoger is dan het twaalfde van de belasting, zoals de toepassing van schaal II gevoegd bij het koninklijk besluit van 27 februari 1989 dat volgens haar ook tot gevolg had;

Overwegende dat de Minister van Financiën in de memorie van antwoord die hij inzake het beroep A. 40.620/VI-9316 heeft ingediend, niet heeft betwist dat de toepassing van het koninklijk besluit van 27 februari 1989 wat schaal II betreft de door de verzoekende partij gelaakte gevolgen had; dat hij op haar argumenten heeft geantwoord dat de Koning zijn bevoegdheid inzake het vaststellen van de schalen op uitermate ruime wijze uitoefent en dat Hij bij het vastleggen ervan niet alleen rekening kon houden met het uiteindelijk verschuldigde belastingbedrag maar er ook voor kon zorgen dat de belastingverlaging geen

.../...

ongunstige weerslag had op het begrotingssaldo;

Overwegende dat mevrouw de Staatssecretaris voor Financiën in de nota met opmerkingen die zij inzake het onderhavige beroep heeft ingediend, evenmin heeft betwist dat de toepassing van de nieuwe schalen in sommige gevallen een teveel aan ontvangsten zal meebrengen vergeleken met het te innen belastingbedrag; dat de Raad van State het in het licht van de informatie waarover hij thans beschikt en steunend op de niet betwiste cijfertabellen die bij het verzoekschrift zijn gevoegd, bewezen moet achten dat het bestreden besluit voor de belastingplichtigen wier echtgenoot geen beroepsinkomen heeft of slechts een beroepsinkomen heeft dat lager ligt dan het huwelijksquotiënt, een teveel aan voorheffing tot gevolg heeft dat, naargelang van het geval, gaat van ongeveer 6.000 tot 48.000 frank per jaar, terwijl de voorheffing voor een gezin met twee inkomens zonder kinderen iets lager ligt dan de belasting die uiteindelijk zal moeten worden betaald;

(...)

Overwegende dat artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State hem de mogelijkheid biedt om de tenuitvoerlegging van de akten en verordeningen van de administratieve overheden te schorsen, maar die mogelijkheid afhankelijk stelt van de dubbele voorwaarde dat enerzijds verzoeker een middel doet gelden dat gegrond is op de schending van de artikelen 6, 6bis en 17 van de Grondwet en dat ernstig lijkt en van die aard dat het de nietigverklaring van de bestreden akte meebrengt en dat anderzijds de onmiddellijke tenuitvoerlegging van die akte een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

Overwegende dat de verzoekende partij in verband met de eerste voorwaarde betoogt dat het besluit waarvan zij de schorsing vordert "het beginsel van de gelijkheid van de belastingplichtigen ten aanzien van de belastingdruk schendt, aangezien het meebrengt dat enkel de belastingplichtigen wier echtgenoot geen beroepsinkomen heeft of slechts een beroepsinkomen

.../...

heeft dat lager ligt dan het huwelijksquotiënt, een te hoge bedrijfsvoorheffing moeten betalen"; dat zij die beweringen staft met twee tabellen die het bedrag geven van de overtollige voorheffingen die zullen worden geïnd;

Overwegende dat de tegenpartijen, die de door de verzoekende partij aangevoerde cijfers niet betwisten, ten principale antwoorden dat het bestreden besluit, dat in verband staat met het koninklijk besluit van 27 februari 1989, louter tot doel en tot gevolg heeft dat de indexering van de belasting wordt toegepast op de bedrijfsvoorheffing, dat het zulks doet op gelijke wijze voor alle belastingplichtigen en dat het dus de artikelen 6 of 6bis van de Grondwet niet heeft kunnen schenden;

Overwegende dat het bestreden besluit weliswaar enkel de bij de wet bepaalde indexering behelst - met uitzondering van een forfaitaire verlaging van de voorheffing met 2.500 frank wanneer het inkomen van de echtgenoot niet meer bedraagt dan 5.000 frank netto per maand - maar toch de bedragen van het koninklijk besluit van 27 februari 1989 als basiscijfers neemt, zodat als de verschillen voortvloeiend uit de toepassing van dat besluit een ongerechtvaardigde discriminatie in het leven riepen, hetzelfde verwijt moet worden gemaakt aan het besluit van 18 december 1989; dat het argument van de tegenpartijen in rechte faalt;

Overwegende dat de tegenpartijen subsidiair betogen dat het door de artikelen 6 en 112 van de Grondwet bekrachtigde gelijkheidsbeginsel niet belet dat een belasting wordt opgelegd aan een bepaalde categorie van belastingplichtigen, dat het evenmin de bij de wet vastgestelde verminderingen of vrijstellingen verbiedt en dat het vereist dat alle burgers die zich in een soortgelijke toestand bevinden, op dezelfde manier worden behandeld; dat zij verder betogen dat daaruit volgt dat het scheppen van verschillende categorieën van belastingplichtigen in het kader van een belastingregeling, het gelijkheidsbeginsel niet schendt wanneer die categorieën op objectieve en abstracte wijze zijn bepaald, dat het abstracte karakter van het belastingvoorschrift voldoende is om het gelijkheidsbeginsel te eerbiedigen en dat het ook de beste garanties biedt tegen willekeur; dat zij eraan toevoegen dat elk van de bij het besluit gevoegde twee schalen van toepassing is op een homogene categorie van belastingplichtigen, waarbij de eerste schaal betrekking heeft op de alleenstaande belastingplichtigen en de belastingplichtigen wier echtgenoot beroepsinkomsten heeft en de tweede op de belastingplichtigen wier echtgenoot geen beroepsinkomen heeft; dat zij van mening zijn dat dit onderscheid is gemaakt aan de hand van een objectief criterium dat geen ruimte overlaat voor enige beoordelingsbevoegdheid vanwege de werkgever die de voorheffing moet betalen of vanwege het bestuur dat op die betaling moet toezien; dat zij beweren dat "gesteld dat het gelijkheidsbeginsel ook vereist dat het onderscheid tussen abstracte categorieën op basis van een objectief criterium, kan worden gewettigd om elk gevaar van willekeur te vermijden, quod non (...), zulks niet impliceert dat het onderscheid enkel kan worden gewettigd als het verband houdt met het object en het doel van de aanslag" en dat "het gelijkheidsbeginsel niet wordt geschonden wanneer de indelingen worden gemaakt gelet op algemene omstandigheden";

Overwegende dat door de toepassing van het bestreden besluit enkel de beroepsinkomsten van bepaalde categorieën van belastingplichtigen zullen worden verminderd met inhoudingen die aanzienlijk hoger liggen dan het belastingbedrag;

Overwegende dat de gelijkheid inzake belastingen die is bekrachtigd door artikel 112 van de Grondwet, niet verschilt van de gelijkheid die voortvloeit uit de

artikelen 6 en 6bis van die Grondwet; dat de grondwet-
telijke voorschriften inzake de gelijkheid van de Belgen
en inzake de niet-discriminatie, niet uitsluiten

dat volgens bepaalde categorieën van personen een verschillende behandeling wordt ingevoerd, op voorwaarde dat het criterium voor dat onderscheid objectief en redelijk kan worden verantwoord; dat met het oog op het doel en de gevolgen van de norm in kwestie moet worden uitgemaakt of er zo'n verantwoording is; dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijke verhouding is tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel;

Overwegende dat de tegenpartijen door het vaststellen van een te hoge voorheffing - niet om de nieuwe belasting beter te innen maar om de ontvangsten van de oude niet plotseling te verminderen - een heffing hebben ingevoerd die, wat het teveel betreft, eerder lijkt op een gedwongen lening die bepaalde categorieën van particulieren treft, dan op een belasting voor een categorie van belastingplichtigen; dat zo'n discriminatie, als er geen verantwoording voor was, een schending zou zijn van het algemene gelijkheidsbeginsel dat is neergelegd in de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet in plaats van een schending van het beginsel van de gelijkheid inzake belastingen die is bekrachtigd door artikel 112;

Overwegende dat het streven van de tegenpartijen om van de belastinghervorming van 1988 een budgettair "neutrale" operatie te maken en om er bijgevolg voor te zorgen dat aan de totale ontvangsten niet werd geraakt, helemaal niet verklaart waarom uitsluitend voor de categorie van belastingplichtigen waarvan de verzoekende partij naar haar zeggen de belangen verdedigt en die weliswaar objectief gezien verschillend is van de andere, een hogere inhouding zou gelden dan het verwachte belastingbedrag en waarom die categorie daardoor alleen zou moeten bijdragen tot het behoud van het begrotingsevenwicht binnen de grenzen die de initiatiefnemers van de hervorming voor zichzelf hebben bepaald; dat er met andere woorden geen waarneembaar verband is tussen de ongelijke behandeling van de twee categorieën van belastingplichtigen en het beoogde doel; dat het middel ontleend aan de schending van het gelijkheidsbeginsel in het licht van de informatie waarover de Raad van State thans beschikt, dus ernstig lijkt; dat aldus

.../...

is voldaan aan de eerste van de twee voorwaarden waarvan de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden akte afhankelijk is;

(...)"

De Raad van State heeft in zijn antwoord aan de tegenpartijen, die deden gelden dat de Staat door de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 18 december 1989 ontvangsten zou derven waarvan het belang buiten alle verhouding staat tot het aangevoerde nadeel, verder opgemerkt :

"... dat die schorsing het de Staat niet onmogelijk zal maken de voorheffingen te innen waarop de verzoekende partij geen kritiek levert wat de berekening betreft; dat ze hem evenmin zal beletten om in afwachting dat een arrest wordt gewezen over de zaak zelf, voorlopig nieuwe schalen goed te keuren met toepassing waarvan op de beroepsinkomsten van de gezinnen die slechts één inkomen hebben of waar het tweede inkomen lager ligt dan het huwelijksquotiënt, een heffing zal worden gedaan die zo is berekend dat ze niet meer vatbaar is voor de grief van ongelijkheid, waarvan de ernst is erkend.

(...)"

De in uitzicht gestelde bekrachtiging van de koninklijke besluiten van 27 februari 1989 en 18 december 1989 door de Wetgevende Kamers stuit aldus op de volgende kritiek.

De maatregel is strijdig met het principe van de scheiding der machten, daar hij zich mengt in hangende rechtsgedingen en de uitvoering van een arrest van de Raad van State verhindert (17). Hij wordt in de memorie van toelichting

(17) Zie met name de adviezen van de Raad van State van 26 januari 1965 (Gedr. St., Senaat, 1964-1965, nr. 113), 6 oktober 1972 (ibid., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1972-1973, nr. 432/1), 31 oktober 1972 (ibid., 1972-1973, nr. 608/1)

geenszins gerechtvaardigd op het stuk van de overeenstemming met het algemeen beginsel van de gelijkheid, dat door de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet wordt bekrachtigd en dat de wetgever - het zij onderstreept - in dezelfde mate als de uitvoerende macht, moet eerbiedigen, met dien verstande dat toetsing door het Arbitragehof mogelijk is.

Artikel 30 van het voorontwerp dient derhalve te vervallen.

(zie eveneens de reacties van parlementsleden op dit advies in de volgende bescheiden : Gedr. St., Senaat, 1972-1973, nrs. 386 en 387), 7 september 1973 (ibid., Kamer, 1972-1973, nr. 608/7), 24 november 1977 (ibid., Kamer, 1977-1978, nr. 186/1), 25 april 1983 (ibid., 1982-1983, nr. 643/1) en 20 oktober 1989 (ibid., 975/2-89/90, blz. 179).

Wat de rechtsleer betreft, zie bijvoorbeeld Les Nouvelles, Droit administratif, d. VI, "Le Conseil d'Etat", nrs. 1958-1963; Vander Stichele, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen, 1975, 76; M.-A. Flamme, Journal des Tribunaux, 1972, 442 (nr. 28); P. Blondeel, Rechtskundig Weekblad, 1977-1978, 1139 en volgende (inzonderheid 1151 (nr. 9); F. Dumon, ibid. 1980-1981, 894 (en de voetnoten).

Met betrekking tot alle besluiten die onder de toepassing van de bekrachtigingsmaatregel vallen, is het feit dat ze hierdoor onschendbaar worden voor de rechter, evenzeer vatbaar voor kritiek, aangezien de door artikel 107 van de Grondwet ingestelde toetsing van de wettigheid lam zou worden geslagen wat de verordeningen betreft die door de uitvoerende macht worden uitgevaardigd.

.../...

Artikelen 24 en 25.

De artikelen 24 en 25, die bepalingen van het Wetboek van de inkomstenbelastingen opheffen, zouden in één enkel artikel moeten worden samengebracht. In het Frans zou er evenwel moeten worden geschreven : "et, en ce qui concerne l'article 439, alinéa 2, modifié par l'article 326 de la loi du 22 décembre 1989 ...".

Artikel 26.

Het koninklijk besluit nr. 15 van 9 maart 1982 moet met zijn gehele opschrift worden vermeld, namelijk "... tot aanmoediging van de inschrijving op of de aankoop van aandelen of bewijzen van deelgerechtigdheid in Belgische vennootschappen".

Artikel 31.

Artikel 31 dient in het Frans als volgt te worden geredigeerd :

"Art. 31. Pour l'application de cette section, on entend par "voiture propre", à l'exclusion des minibus, les véhicules de la catégorie M1, ...".

Tegen artikel 31 rijzen er ernstige reserves, enerzijds in verband met de verwijzing naar Europese richtlijnen waarvan de inhoud nog niet in het interne recht is omgezet en anderzijds doordat het bepaalt dat de Koning een

.../...

andere, equivalente norm zal vaststellen bij een in de Ministerraad overlegd besluit.

De richtlijnen zouden op zijn minst met hun juiste opschrift moeten worden vermeld en onderaan de bladzijde zou melding moeten worden gemaakt van het nummer en de jaargang van het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen waarin ze bekend zijn gemaakt. Het betreft de richtlijn 89/458/EEG van de Raad van 18 juli 1989 tot wijziging, voor wat betreft de Europese emissienormen voor auto's met een cilinderinhoud van minder dan 1,4 liter, van Richtlijn 70/220/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen tegen luchtverontreiniging door uitlaatgassen van motorvoertuigen (18) en de richtlijn 88/76/EEG van de Raad van 3 december 1987 tot wijziging van Richtlijn 70/220/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door uitlaatgassen van motorvoertuigen (19).

Artikel 32.

Luidens paragraaf 3 van die bepaling wordt de gedeeltelijke financiële tegemoetkoming in de kostprijs van de uitrustingen die van het voertuig een "schone wagen" ma

(18)Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 3 augustus 1989, nr. L. 226/1.

(19)Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 9 februari 1988, nr. L. 36/1.

ken in de zin van de ontworpen wet, toegekend "wanneer de schone wagen tenminste 6 maanden, te rekenen van de eerste inschrijving in België, ingeschreven blijft, op naam van dezelfde persoon, en niet wordt uitgevoerd vo,'o,'r het verstrijken van deze termijn".

Krachtens artikel 3 van de richtlijn van de Raad van 18 juli 1989 tot wijziging, voor wat betreft de Europese emissienormen voor auto's met een cilinderinhoud van minder dan 1,4 liter, van Richtlijn 70/220/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen tegen luchtverontreiniging door uitlaatgassen van motorvoertuigen (89/458/EEG) (20), moeten dergelijke fiscale stimulansen

"in overeenstemming zijn met de bepalingen van het Verdrag en voorts voldoen aan de volgende voorwaarden :

-zij gelden voor alle in de betrokken Lid-Staat geproduceerde alsmede geïmporteerde voertuigen die bestemd zijn voor de afzet op de markt van die Lid-Staat (...)".

Binnen de korte termijn die voor het onderzoek van het ontwerp is toegemeten, was de afdeling wetgeving niet bij machte na te gaan of de in artikel 32, § 3, van het voorontwerp van wet opgesomde regels aan die voorwaarden voldoen.

Volgens de inlichtingen die de gemachtigde van de Minister aan de Raad van State heeft verstrekt, is de Com

(20)Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 3 augustus 1989, L. 226/1 tot 3.

missie van de Europese Gemeenschappen door de Regering van de inhoud van het voorontwerp van wet, bij een brief van 10 april 1990 op de hoogte gebracht, overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van de voornoemde richtlijn, luidens welke de Commissie tijdig van de plannen voor het invoeren of wijzigen van de fiscale stimulansen in kwestie op de hoogte moet worden gesteld om ter zake opmerkingen te kunnen maken.

De Regering zal met de gebeurlijke opmerkingen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen rekening moeten houden.

De ontworpen tekst kan eerst als de definitieve tekst worden beschouwd als de Regering kennis heeft genomen van de door de Commissie van de Europese Gemeenschappen geformuleerde opmerkingen.

In het geval de ontworpen tekst ten gevolge van door de Commissie van de Europese Gemeenschappen geformuleerde opmerkingen moet worden herzien, zou hij opnieuw voor advies moeten worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Artikel 34.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit artikel bepaalt dat de Koning de uitvoeringsregelen vaststelt.

De Wetgevende macht heeft niet het recht de verordeningsbevoegdheid aan de Koning te verlenen, daar deze

.../...

bevoegdheid Hem, en Hem alleen, krachtens artikel 67 van de Grondwet toekomt.

Artikel 39.

Volgens de memorie van toelichting herstelt de opheffing van het koninklijk besluit nr. 121 dat het koninklijk besluit van 21 april 1965 tot vaststelling van het statuut van het wetenschappelijk personeel der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat wijzigt, de algemene bevoegdheid van de Koning om het statuut van het wetenschappelijk personeel van de wetenschappelijke inrichtingen van de Staat vast te stellen.

Hier dient in herinnering te worden gebracht dat de opgeheven tekst door de opheffing van een opheffingstekst niet tot nieuw leven wordt gebracht. De opheffing van artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 121 van 30 december 1982 kan niet tot gevolg hebben dat aan artikel 16 van het koninklijk besluit van 21 april 1965, dat door dat artikel 2 werd opgeheven, nieuw leven wordt ingeblazen.

Voorts behoort het koninklijk besluit nr. 121 met zijn datum, namelijk 30 december 1982, te worden vermeld.

Artikel 40.

Luidens artikel 18 van de wet van 7 november 1987 waarbij voorlopige kredieten worden geopend voor de begrotingsjaren 1987 en 1988 en houdende financiële en diverse bepalingen, wordt de Staatssecretaris voor Landbouw gemachtigd om aan het Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet contractueel de voorfinanciering toe te vertrouwen van de tussenkomsten inzake de dierziektenbestrijding, tot een maximumbedrag van 570.000.000 F. De betaling van de intresten en de terugbetaling van de hoofdsom van dit voorschot worden uitgevoerd door middel van de bijzondere ontvangsten van het Fonds voor de gezondheid en de produktie van de dieren.

Artikel 40 van het ontwerp strekt ertoe het in het voornoemde artikel 18 van de wet van 7 november 1987 vastgestelde maximumbedrag van 570.000.000 F op te trekken tot 1.070.000.000 F. Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, is die verruiming van de mogelijkheid tot voorfinanciering noodzakelijk, omdat de middelen van het Fonds voor de gezondheid en de produktie van de dieren ontoereikend zijn om de kosten te dekken van de maatregelen ter bestrijding van de varkenspest.

De stellers van het ontwerp hebben er zich niet toe beperkt in artikel 18 van de wet van 7 november 1987 het bedrag van 570.000.000 F te vervangen door 1.070.000.000 F. Ze hebben er integendeel de voorkeur aan gegeven, in een autonome bepaling, te verwijzen naar dat artikel 18 en de tekst ervan grotendeels in het onderhavige ontwerp over te

.../...

nemen. Die werkwijze vindt wellicht hierin haar verantwoording dat omtrent het permanent karakter van de machtiging verleend door het meervernoemd artikel 18 twijfel kan rijzen : dat artikel is immers opgenomen in hoofdstuk I van de wet van 7 november 1987, welk hoofdstuk betrekking heeft op de "voorlopige kredieten voor het begrotingsjaar 1987", zodat kan worden voorgehouden dat de bedoelde machtiging slechts gold voor het begrotingsjaar 1987 (21).

Om ter zake iedere onduidelijkheid weg te werken - en om aan eventuele toepassingen van artikel 18 na 31 december 1987 een onbetwistbare wettelijke grondslag te geven - verdient het aanbeveling :

- a) in artikel 40 van het ontwerp de tekst van artikel 18 woordelijk over te nemen (22), met dien verstande dat het bedrag van 570.000.000 F wordt vervangen door 1.070.000.000 F;

(21) Een begrotingswet is immers in beginsel slechts een aan de regel van de eenjarigheid onderworpen handeling tot voorziening, raming en machtiging van uitgaven (Cass. 17 mei 1963, Pas. 1963, I, 987; zie ook M. SPREUTELS, Het stelsel van de Belgische Staatsbegroting, p. 47 e.v., en P. QUERTAINMONT, Les "cavaliers" budgétaires en droit constitutionnel et financier belge, in R.J.D.A., 1974, p. 130 e.v.).

(22) Men schrijve dus niet zoals in het ontworpen artikel dat "de Staatssecretaris voor Landbouw wordt gemachtigd om contractueel de voorfinanciering ... te verhogen", maar dat "de Staatssecretaris voor Landbouw wordt gemachtigd om aan het Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet contractueel de voorfinanciering toe te vertrouwen ... tot een maximumbedrag van 1.070.000.000 F".

- b) in een afzonderlijk artikel van het ontwerp te bepalen dat artikel 40 in werking treedt op de datum van inwerkingtreding van het meervermelde artikel 18, nl. op 1 november 1987 (zie artikel 101 van de wet van 7 november 1987);
- c) eveneens in een afzonderlijk artikel van het ontwerp artikel 18 van de wet van 7 november 1987 op te heffen.

Artikel 41.

Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, strekt dit artikel ertoe het vastleggingsplafond van het Landbouwinvesteringsfonds te verhogen met 300.000.000 F.

In werkelijkheid komt de ontworpen bepaling neer op een wijziging van artikel 2.31.10 van de wet van 11 december 1989 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1990, luidens welk artikel "ten laste van artikel 60.01.01.A, Landbouwinvesteringsfonds, lopende verrichtingen, vastleggingen ten belope van 2.059.000.000 F (worden toegelaten)".

Artikel 41 is derhalve een louter budgettaire bepaling waaromtrent het de afdeling wetgeving, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, niet toekomt advies te geven.

Artikel 42.

Dit artikel strekt ertoe de mogelijkheid in te voeren om de Regie der Gebouwen, bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, te machtigen "ondernemingen op (te) richten of kapitaalparticipaties (te) nemen" met het oog op de verwezenlijking van de verrichtingen bedoeld in artikel 2, derde lid, van de oprichtingswet van 1 april 1971.

Blijkens de aan de Raad van State verstrekte toelichting wordt met de woorden "ondernemingen oprichten" inzonderheid bedoeld de Regie der Gebouwen te machtigen om "zich te verenigen met één of meer (natuurlijke of) rechtspersonen naar publiek- of privaatrecht met het oog op het oprichten van een handelsvennootschap", waaraan de uitoefening zou worden toevertrouwd van bepaalde opdrachten als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de wet van 1 april 1971. Dit zou in de ontworpen bepaling duidelijker tot uiting moeten komen.

Het verdient overigens de voorkeur de ontworpen regeling op te nemen in de wet van 1 april 1971 (bijvoorbeeld als het vierde lid van artikel 2 van die wet), veeleer dan ze als een autonome bepaling te concipiëren.

Binnen de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies werd toegemeten, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of de nieuwe bevoegdheid welke het ontwerp aan de Regie der Gebouwen beoogt toe te kennen, niet de aanpassing noodzakelijk maakt van de overige op de Regie toepasselijke wetsbepalingen.

.../...

GAM.

- 56 -

L. 19.879/8.

.../...

L'avis concernant les titres Ier, II
et III, chapitre Ier,

a été donné par la deuxième chambre,
composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

C.-L. CLOSSET,
R. ANDERSEN,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise
a été vérifiée sous le contrôle de
M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par
M. J. REGNIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

Het advies betreffende de titels I,
II en III, hoofdstuk I,

werd gegeven door de tweede kamer,
samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de
H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. REGNIER, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.

Het advies betreffende titel III,
hoofdstukken II en III,

werd gegeven door de achtste kamer,
samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H. D. ALBRECHT, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

L'avis concernant le titre III,
chapitres II et III,

a été donné par la huitième chambre,
composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par
M. D. ALBRECHT, auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.