ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 23 novembre 1990, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement du Gouvernement au projet de loi-programme "relative à diverses dispositions fiscales et non fiscales", a donné le 28 novembre 1990 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 november 1990 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een Regeringsamendement op het ontwerp van programmawet "betreffende verscheidene fiscale en niet-fiscale bepalingen", heeft op 28 november 1990 het volgend advies gegeven :

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

OBSERVATION LIMINAIRE.

Pour la facilité de la compréhension, les explications et observations qui suivent sont présentées dans l'ordre selon lequel les amendements sont regroupés et commentés dans la justification, non dans l'ordre numérique des articles.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Articles 3bis, 3ter, 3quinquies, 3sexies et 20, § 5 (en partie).

Les textes en projet ont pour objet de préciser le régime d'imposition des arriérés de rentes alimentaires, à la suite d'un arrêt de la Cour d'appel d'Anvers du 31 mars 1980 [1].

S'il est devenu habituel de réunir chaque année dans une ou plusieurs lois-programmes, des dispositions dont l'incidence budgétaire est indiscutable, en raison du caractère urgent des besoins du Trésor, cette manière de légifé

[1] Bulletin des contributions, 604/3.82, pp. 467-476.

rer présente des inconvénients pour la qualité de l'ordonnancement juridique [2], qu'illustrent les textes présentement examinés, sans qu'on aperçoive le motif d'ordre budgétaire qui puisse être invoqué, en l'espèce, à l'appui du recours à une telle technique législative. Ainsi, les mots "procédure de recours" utilisés dans les articles 3bis, 3ter et 3quinquies sont incorrects parce qu'ils laissent incertain le point de savoir s'ils visent les recours énumérés dans l'article 21 du Code judiciaire ou plus généralement toute action en justice.

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat par les délégués du ministre, l'intention du Gouvernement est que, pour la détermination de la base imposable en matière d'impôt sur les revenus, les arriérés des rentes alimentaires soient partiellement déductibles dans le chef des débiteurs et imposables dans le chef des bénéficiaires de la rente, lorsque le paiement des arriérés constitue l'exécution d'une décision judiciaire qui a fixé, avec effet rétroactif, une rente alimentaire, ou qui a augmenté le montant d'une rente existante. En revanche, l'exécution tardive d'une obligation qui existait déjà ne donnerait pas lieu à déduction au profit du débirentier.

Il appartiendra au pouvoir législatif d'apprécier si ce régime fiscal différencié, qui aggrave la dette fiscale du débirentier en retard de paiement, qui s'acquit

[2] Voyez en ce sens les avis du Conseil d'Etat du 3 novembre 1989 et du 23 octobre 1990 (Doc. parl., Sénat, 806-2 (1989-1990), pp. 36-37 et 1115-1 (1990-1991), p. 255).

terait volontairement de sa dette dès qu'il serait revenu à meilleure fortune, par rapport au débirentier condamné par un tribunal, se fonde sur une distinction entre catégories de contribuables résultant de critères objectifs, qui sont en rapport avec la nature de la mesure envisagée et avec les buts que celle-ci doit permettre d'atteindre, conformément aux articles 6, alinéa 2, et 112 de la Constitution.

La même observation vaut pour le crédirentier, en ce qui concerne le mode de détermination des revenus des personnes qui peuvent être considérées comme à sa charge (art. 3quinquies - C.I.R., art. 83, 5E, en projet).

Article 18bis.

Il y a lieu d'omettre la référence à l'article 37 de la loi du 27 décembre 1984 portant des dispositions fiscales : la modification qu'elle a apportée à la loi du 19 juillet 1979 n'est plus en vigueur aujourd'hui.

Article 18quater.

Article 20, § 5, du projet de loi-programme.

Il n'y a pas de concordance entre la numérotation des paragraphes de l'article 20 dans le projet d'amendements et celle des paragraphes du même article de la loi-programme.

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat par les délégués du ministre, ce manque de concordance est dû aux modifications apportées au projet de loi-programme à la

suite de l'avis donné par le Conseil d'Etat, section de législation.

Article 53.

Les termes de l'habilitation donnée au Roi par le texte en projet, s'ils étaient complétés par les mots :

"... en ce qui concerne les traitements ou salaires des agents de l'Etat, des provinces, des communes ou d'autres services publics détachés dans ces services"

exprimeraient plus précisément l'intention du Gouvernement énoncée dans la justification de l'amendement.

Par ailleurs, l'article 35, § 1er, de la loi du 12 juillet 1976 a été modifié par l'article 1er de la loi du 13 août 1986.

Il y a lieu de compléter le texte en projet.

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

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Voor de duidelijkheid worden de navolgende uitleg en opmerkingen voorgesteld in de volgorde waarin de amendementen zijn gegroepeerd en van commentaar voorzien in de verantwoording en niet in de numerieke volgorde van de artikelen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikelen 3bis, 3ter, 3quinquies, 3sexies en 20, § 5 (gedeeltelijk).

De ontworpen teksten beogen, ten gevolge van een arrest van het Hof van beroep van Antwerpen van 31 maart 1980 [3], meer duidelijkheid te brengen in de regeling van de belasting op achterstallige uitkeringen tot onderhoud.

Ofschoon het een gewoonte is geworden bepalingen waarvan de budgettaire weerslag onbetwistbaar is jaarlijks samen te brengen in één of meer programmawetten wegens de dringende behoeften van de Schatkist, heeft die manier van wetgeven nadelen voor de kwaliteit van de rechtsordening [4] die

[3] Bulletin der belastingen, 604/3.82, blz. 467-476.

[4] Zie in die zin de adviezen van de Raad van State van 3 november

tot uiting komen in de thans onderzochte teksten, zonder dat het duidelijk is welke reden van budgettaire aard in dit geval kan worden aangevoerd om het gebruik van een dergelijke wetgevingstechniek te verantwoorden. Zo zijn de woorden "procedure van verhaal" in de artikelen 3bis, 3ter en 3quinquies onnauwkeurig omdat zij niet duidelijk maken of daarmee wordt verwezen naar de in artikel 21 van het Gerechtelijk Wetboek opgenoemde rechtsmiddelen of meer algemeen naar elke rechtsvordering.

Volgens de door de gemachtigden van de minister aan de Raad van State verstrekte inlichtingen ligt het in de bedoeling van de Regering de achterstallige uitkeringen tot onderhoud, voor de vaststelling van de belastinggrondslag inzake inkomstenbelastingen, gedeeltelijk aftrekbaar te maken wat de schuldenaar betreft en belastbaar wat de uitkeringsgerechtigden betreft, wanneer de betaling van de achterstallige uitkeringen de uitvoering is van een rechterlijke beslissing die een uitkering tot onderhoud met terugwerkende kracht heeft vastgesteld of die het bedrag van een bestaande uitkering heeft verhoogd. De ontijdige uitvoering van een reeds bestaande verplichting zou daarentegen geen aanleiding geven tot aftrek ten gunste van de uitkeringsplichtige.

1989 en 23 oktober 1990 (Gedr. St., Senaat, 806-2 (1989-1990), blz. 36-37 en 1115-1 (1990-1991), blz. 255).

Het is de taak van de wetgevende macht om uit te maken of dat gedifferentieerde belastingstelsel, dat de belastingschuld van de uitkeringsplichtige die te laat betaalt en die vrijwillig zijn schuld zou kwijten zodra hij er financieel beter zou voorstaan, verzwaart in vergelijking met die van een door een rechtbank veroordeelde uitkeringsplichtige, berust op een onderscheid tussen categorieën van belastingplichtigen gemaakt op basis van objectieve maatstaven die in verband staan met de aard van de voorgenomen maatregel en met de doeleinden die daarmee moeten kunnen worden bereikt, overeenkomstig de artikelen 6, tweede lid, en 112 van de Grondwet.

Dezelfde opmerking geldt voor de uitkeringsgerechtigde betreffende de vaststelling van de inkomsten van de personen die geacht kunnen worden te zijnen laste te zijn (art. 3quinquies - W.I.B., ontworpen art. 83, 5E).

Artikel 18bis.

De verwijzing naar artikel 37 van de wet van 27 december 1984 houdende fiscale bepalingen moet worden weggelaten : de wijziging die zij aanbracht in de wet van 19 juli 1979 is thans niet meer van kracht.

Artikel 18quater.

Artikel 20, § 5, van het ontwerp van programmawet.

Er is geen overeenstemming tussen de nummering van de paragrafen van artikel 20 in het ontwerp van amendementen en die van de paragrafen van hetzelfde artikel van de programmawet.

Luidens de door de gemachtigden van de minister aan de Raad van State verstrekte inlichtingen, lijkt dit gemis van overeenstemming te wijten te zijn aan de wijzigingen die in het ontwerp van programmawet zijn aangebracht ten gevolge van het door de Raad van State, afdeling wetgeving, uitgebrachte advies.

Artikel 53.

Door de formulering van de door de ontworpen tekst aan de Koning verleende machtiging aan te vullen met de woorden :

"... wat de wedden of lonen betreft van de rijksambtenaren, van de ambtenaren van de provincies, de gemeenten of andere openbare diensten die gedetacheerd zijn in die diensten"

zou de in de verantwoording van het amendement geformuleerde bedoeling van de Regering duidelijker tot uiting worden gebracht.

Artikel 35, § 1, van de wet van 12 juli 1976 is bovendien gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 13 augustus 1986.

De ontworpen tekst moet worden aangevuld.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,

C.-L. CLOSSET, président de chambre,

Mesdames : M.-L. THOMAS, conseiller d'Etat,

J. GIELISSEN, greffier assumé,

De kamer was samengesteld uit

de Heren : kamervoorzitter,

kamervoorzitter,

Mevrouwen : staatsraad,

toegevoegd griffier.

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. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. I. KOVALOVSZKY, référendaire adjoint

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. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. I. KOVALOVSZKY, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.