ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 21 janvier 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi dépourvu d'intitulé mais présenté en ces termes dans la lettre du Ministre : "ontwerp van wet betreffende het bevestigen van de heffing en de inning van de opcentiemen op de onroerende voorheffing van de provincie Brabant voor 1988", a donné le 25 janvier 1991 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 21 januari 1991 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet zonder opschrift, maar in de brief van de Minister aangekondigd als : "ontwerp van wet betreffende het bevestigen van de heffing en de inning van de opcentiemen op de onroerende voorheffing van de provincie Brabant voor 1988", heeft op 25 januari 1991 het volgend advies gegeven :

Comme le signale l'exposé des motifs, le projet de loi tend à obvier aux effets de l'arrêt du Conseil d'Etat nE 35.680, du 17 octobre 1990, annulant la résolution du 28 avril 1988, par laquelle le Conseil provincial du Brabant avait fixé à cinq cent trente le montant des centimes additionnels au précompte immobilier pour l'année budgétaire 1988, au motif qu'il avait été porté atteinte aux prérogatives que le requérant tenait de sa qualité de conseiller provincial, par l'irrégularité de la convocation du Conseil.

Il appartiendra aux Chambres législatives d'apprécier si les raisons d'équité et les considérations d'ordre financier énoncées dans l'exposé des motifs sont de nature à justifier cette validation législative indirecte que constitue le maintien de l'imposition annulée, par la substitution de la loi en projet à la résolution annulée du Conseil provincial. Pareille substitution porte atteinte à l'autorité de la chose jugée, valant erga omnes, qui s'attache aux arrêts d'annulation du Conseil d'Etat. En l'espèce, l'appréciation de l'intervention du législateur en vue de couvrir l'irrégularité paraît d'autant plus délicate que celle-ci ne remédiera pas, en fait, au vice d'illégalité affectant la délibération annulée : le Conseil provincial ne sera pas appelé à renouveler son consentement à l'impôt, au terme d'une procédure régulière de convocation de ses membres. Aussi le législateur aura-t-il également à se prononcer sur le point de savoir si le projet se concilie avec le principe général de l'autonomie provinciale, consacré par les articles 31 et 108 de la Constitution et, d'une manière spéciale, par l'article 110, § 3, alinéa 1er, en matière d'impôts. Aux termes de cette disposition telle qu'elle est actuellement en vigueur :

> "Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la province que par une décision de son conseil".

Il est vrai que déjà dans son texte originel, la Constitution autorisait le législateur à apporter des exceptions à la même règle.

En effet, aux termes du texte originel de l'article 110, alinéa 4, de la Constitution :

> "La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera la nécessité relativement aux impositions provinciales et communales".

Le principe, confirmé lors de la révision du 20 juillet 1970, a été maintenu à l'occasion de la révision du 29 juillet 1980, l'article 110, § 3, alinéa 2, reprenant une disposition analogue.

Il ressort d'un passage, fort bref mais très clair, des discussions du Congrès national, que l'alinéa 4 du texte originel de l'article 110 avait pour objet de déroger à la règle que les impositions provinciales ne peuvent être établies que par le conseil provincial, en ce sens que la disposition autorise le pouvoir législatif national à habiliter, dans des cas exceptionnels, l'autorité de tutelle à établir des impositions provinciales [1].

---

[1] HUYTTENS, "Discussions du Congrès national de Belgique", tome II, p. 281, séance du 27 janvier 1831. En ce sens voy. l'avis du Conseil d'Etat du 24 novembre 1982 (Doc. parl., Chambre 486 (1982-1983) nE 1, pp. 22-23).

Le projet de loi, s'il n'est pas en contradiction avec le texte même de la Constitution, prévoit donc une exception au principe de l'autonomie provinciale, fondée sur une "nécessité" d'une autre nature que celle envisagée par le Constituant, puisqu'il ne s'agit pas, dans le cas présent, d'établir un impôt mais de rétablir l'impôt annulé.

Pour éviter de créer un tel précédent et permettre de remédier au vice de procédure qui est à la base de l'arrêt d'annulation, sans doute serait-il préférable d'autoriser le Conseil provincial, par une loi temporaire applicable au seul cas d'espèce, à prendre une nouvelle résolution fixant le montant des centimes additionnels au précompte immobilier pour l'année budgétaire 1988, avec effet rétroactif.

---

In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat het wetsontwerp tot doel heeft de gevolgen te ondervangen van het arrest van de Raad van State nr. 35.680 van 17 oktober 1990 dat het besluit van 28 april 1988 vernietigt waarbij de provincieraad van Brabant het bedrag van de opcentiemen op de onroerende voorheffing voor het begrotingsjaar 1988 had bepaald op vijfhonderd dertig, op de grond dat de prerogatieven welke verzoeker ontleende aan zijn hoedanigheid van provincieraadslid geschaad waren door de onregelmatigheid van de bijeenroeping van de raad.

Het komt de Wetgevende Kamers toe te oordelen of de billijkheidsgronden en de overwegingen van financiële aard die in de memorie van toelichting worden ter sprake gebracht, een rechtvaardiging kunnen uitmaken van de onrechtstreekse bekrachtiging door de Wetgevende Kamers, die erin bestaat de vernietigde belasting te handhaven, door de ontworpen wet in de plaats te stellen van het vernietigde provincieraadsbesluit. Zodanige indeplaatsstelling tast het gezag van rechterlijk gewijsde erga omnes aan dat verbonden is aan de vernietigingsarresten van de Raad van State. In het onderhavige geval lijkt de beoordeling van de ingreep van de wetgever om de onregelmatigheid goed te maken des te delicater daar deze in feite de onwettigheid waardoor het vernietigde besluit gekenmerkt wordt, niet zal wegwerken : de provincieraad zal inderdaad niet opnieuw zijn instemming hoeven te betuigen met de belasting, bij het aflopen van een procedure waarbij zijn leden regelmatig zijn bijeengeroepen.

De wetgever zal zich dan ook eveneens moeten uitspreken over de vraag of het ontwerp bestaanbaar is met het algemene beginsel van het provinciaal zelfbestuur, dat wordt gehuldigd in de artikelen 31 en 108 van de Grondwet en, op een bijzondere wijze, in artikel 110, § 3, eerste lid, ter zake van belastingen. De thans geldende tekst van die bepaling luidt als volgt :

> "Geen last of belasting kan door de provincie worden ingevoerd dan door een beslissing van haar raad".

Nu is het wel zo dat de oorspronkelijke tekst van de Grondwet de wetgever machtigde om uitzonderingen te stellen op dezelfde regel.

De oorspronkelijke tekst van artikel 110, vierde lid, van de Grondwet luidde immers :

> "De wet bepaalt, ten aanzien van de provinciale en de gemeentelijke belastingen, de uitzonderingen waarvan de noodzakelijkheid uit de ondervinding zal blijken".

Het beginsel dat bevestigd was bij de herziening van 20 juli 1970, is behouden bij de herziening van 29 juli 1980 toen in artikel 110, § 3, tweede lid, een soortgelijke bepaling werd opgenomen.

Uit een vrij korte maar zeer duidelijke passus in de besprekingen van het Nationaal Congres blijkt dat het vierde lid van de oorspronkelijke tekst van artikel 110 tot doel had af te wijken van de regel dat de provinciale belastingen alleen door de provincieraad kunnen worden ingevoerd : de bepaling staat de nationale wetgever toe, in uitzonderlijke gevallen,

de toezichthoudende overheid te machtigen tot het invoeren van provinciale belastingen [2].

Hoewel het wetsontwerp niet strijdig is met de tekst zelf van de Grondwet, voorziet het in een uitzondering op het beginsel van de provinciale autonomie, die steunt op een "noodzakelijkheid" van een andere aard dan die waaraan de Grondwetgever heeft gedacht, aangezien het er in casu niet om gaat een belasting in te voeren maar de vernietigde belasting opnieuw in te voeren.

Wil men vermijden dat een dergelijk precedent wordt geschapen en het tevens mogelijk maken de procedurefout weg te werken die ten grond ligt aan het vernietigingsarrest, dan zou het allicht verkieslijk zijn de provincieraad door een tijdelijke wet die van toepassing is op dat ene bijzondere geval, te machtigen om een nieuw besluit uit te vaardigen tot vaststelling, met terugwerkende kracht, van het bedrag van de opcentiemen op de onroerende voorheffing voor het begrotingsjaar 1988.

---

[2] HUYTTENS, "Discussions du Congrès national de Belgique, séance du 27 janvier 1831", Deel II, blz. 281. Zie ook het advies van de Raad van State van 24 november 1982 (Gedr. St. Kamer 486 (1982-1983), nr. 1, blz. 22-23).

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président,
de Heren : voorzitter,

J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame : M.-L. THOMAS, conseiller d'Etat,
Mevrouw : staatsraad,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par B. DEROUAUX, référendaire.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. B. DEROUAUX, referendaris.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.