ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 29 juillet 1992, d'une demande d'avis sur une proposition de loi spéciale "modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions" (Doc. parl., Chambre, 604/1 - 91-92 (S.E.)), a donné le 16 septembre 1992 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 29 juli 1992 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "tot wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten" (Gedr. St., Kamer, 604/1 - 91/92 (B.Z.)), heeft op 16 september 1992 het volgend advies gegeven :

1. La proposition de loi spéciale a pour objet de compléter la liste des taxes régionales, figurant à l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, par un 8°, formulé comme suit : "les taxes sur des produits générateurs de nuisances écologiques, appelées écotaxes" (article 1er de la proposition).

La base d'imposition ainsi que le taux d'imposition et les exonérations des écotaxes seront fixés par le législateur national, statuant à la majorité simple. Des modifications ultérieures de l'un de ces éléments ne pourront être effectuées que moyennant l'accord des Exécutifs régionaux (article 2 de la proposition).

La totalité des produits nets des écotaxes est attribuée aux Régions, étant entendu que l'attribution aux Régions de la partie des écotaxes sur les énergies non renouvelables est déterminée par arrêté royal après concertation avec les Exécutifs régionaux (article 4 de la proposition).

Les produits des écotaxes seront répartis entre les Régions sur la base du nombre d'habitants par Région (article 3, § 2, de la proposition). L'Etat assurera, pour le compte de et en concertation avec la Région, le service des impôts concernés et le Ministre des Finances et les Exécutifs régionaux concluront une convention pour déterminer les frais de perception (article 3, § 3, de la proposition).

En ce qui concerne l'affectation des écotaxes, l'article 4 de la proposition dispose que les Régions affecteront ce produit "à des dépenses additionnelles dans le domaine des matières qui relèvent des compétences régionales visées à l'article 6, § 1er, II et III, 2° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

2. L'article 1er de la proposition définit la notion d'"écotaxes" d'une manière générale. De cette définition, on peut simplement inférer que des taxes d'un type nouveau pourront être imposées sur "des produits générateurs de nuisances écologiques".

Une définition aussi peu concrète ne contribue guère à la délimitation de la matière taxable. Il peut se déduire des développements de la proposition que c'est à dessein que la formulation visée a été conçue en des termes généraux, afin de donner un large champ d'application aux écotaxes. C'est ainsi que les écotaxes pourront porter "sur les matières premières (exemple : les métaux lourds) et les énergies non renouvelables, les produits intermédiaires (exemple : la pâte à papier vierge) et les produits finis (exemple : les emballages perdus)" (Développements, pp. 2 et 3).

La disposition ainsi proposée équivaut dès lors à laisser au législateur national le soin de déterminer par une loi ordinaire quelles taxes seront levées sur une

matière déterminée et de régler par conséquent le champ d'application et la teneur concrète des écotaxes.

Contrairement à la formulation des développements (p. 2), la proposition ne tend pas, dès lors, à "introduire" un nouveau type de fiscalité; elle se limite plutôt à donner une définition générale d'un domaine fiscal. En d'autres termes, il n'est désigné qu'une matière définie de manière peu concrète, qui doit encore faire l'objet de mesures concrètes à prendre par le législateur national ordinaire.

De cette façon, les écotaxes se distinguent d'une manière essentielle des autres taxes régionales, énumérées à l'article 3 de la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989, qui sont des taxes déjà existantes dont la matière imposable est fixée de manière précise et qui ne peut plus être modifiée que par une loi à majorité spéciale (1).

3. La question se pose de savoir si le mécanisme ainsi proposé est compatible avec l'article 115, alinéa 3, de la Constitution.

3.1 En ce qui concerne le financement des Régions, l'article 115, alinéa 3, de la Constitution, dispose ce qui suit :

---

(1) Voir la déclaration du Ministre des Finances devant la Commission compétente de la Chambre (Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635/18, p. 271).

"Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 1er, dernier alinéa, fixe le système de financement des Régions prévues à l'article 107quater. Les organes de ces Régions déterminent, chacun pour ce qui le concerne, la destination de leurs recettes par les règles prévues à l'article 26bis".

Cette disposition vise manifestement à donner une garantie spéciale en matière de financement des Communautés et des Régions. Ce point de vue est confirmé par la déclaration suivante du Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Réformes institutionnelles au cours des travaux préparatoires de révision de l'article 59bis de la Constitution :

"Le choix de prévoir le financement dans une loi votée à majorité spéciale s'explique pour trois raisons :

- Les règles de base qui déterminent les rapports entre les Communautés et les Régions ne peuvent en effet être modifiées en fonction de l'opportunité politique du moment. Ces modifications éventuelles doivent faire l'objet d'un consensus assez large entre les Communautés et Régions, matérialisé par une majorité des deux tiers.

Dans une structure fédérale, cela doit faire partie de la "Bundestreue", qui veut que ces modifications ne peuvent être envisagées que dans le cas d'un large consensus entre les Communautés.

- Ce système se construit progressivement et il faut éviter qu'on puisse facilement le remettre en cause à chaque étape de cette construction.

- En outre pour la crédibilité des Communautés et Régions, il est important que le système de financement soit stable. Il faut éviter d'offrir des possibilités d'hypothéquer l'assise financière des Communautés et

Régions, ce qui s'est déjà produit au moment où a été élaboré le système de financement prévu par la loi ordinaire du 9 août 1980.

La régionalisation de fait des secteurs nationaux réalisée dans la loi du 5 mars 1984 consistait à ôter un élément à ce système de financement" (1).

En ce qui concerne notamment les taxes régionales visées au titre III de la loi spéciale du 16 janvier 1989 - et qui sont de par leur origine des taxes nationales - l'objectif poursuivi était de garantir aux Régions que l'autorité nationale ne pourra plus agir à l'avenir dans les domaines pour lesquels les Régions sont compétentes sur la base de la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989. A défaut d'une garantie de l'espèce, inscrite dans la loi spéciale, il appartiendrait, en effet, à l'autorité nationale de "déterminer (par une loi spéciale et sur la base de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution) les exceptions dont la nécessité est démontrée" (2).

C'est toujours en vue du même objectif que le législateur spécial a, en quelque sorte, figé la matière imposable des impôts et perceptions énumérés à l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, tant à l'égard du législateur national statuant à la majorité ordinaire qu'à l'égard des Conseils régionaux. Le législateur ordinaire n'a pas, dès lors, le pouvoir de modifier, par la voie d'une modification de la matière imposable, la nature des taxes et

---

(1) Doc. parl., Chambre, S.E., 1988, n° 10/59b - 456/4, p. 22.

(2) Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635/1, pp. 7 et 8.

prélèvements précités, puisque cela reviendrait à modifier, à la majorité ordinaire, la loi spéciale sur le financement des Communautés et des Régions (1).

C'est ce qui ressort d'ailleurs également du mécanisme de financement tel qu'il est réglé au titre IV de la loi spéciale du 16 janvier 1989, "des parties attribuées du produit d'impôts", et qui détermine tant les montants de base (2) que le mécanisme de la fixation des moyens attribués aux Régions pour une année budgétaire déterminée, calculés sur la base de ces montants de base.

En tant qu'elle laisse au législateur ordinaire le soin de définir la teneur de la notion d'"écotaxes", y compris celui de déterminer la matière imposable, la proposition soumise à l'avis du Conseil d'Etat implique que le législateur spécial transfère au législateur ordinaire la compétence que l'article 115, alinéa 3, de la Constitution entendait lui réserver.

Pareille subdélégation ne peut être réputée compatible, ni quant à la lettre, ni quant à l'esprit, avec la disposition précitée de la Constitution.

---

(1) Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635/1, p. 60.

(2) A l'exception des redevances radio et télévision, qui sont soumises au principe inscrit à l'article 10, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, selon lequel le pourcentage du produit doit être au moins égal au pourcentage qui a été attribué durant l'année précédente.

3.2. L’article 4 de la proposition prescrit que les Régions doivent affecter le produit des écotaxes à des dépenses déterminées, indiquées dans le projet. Une telle prescription est incompatible avec l’article 115, alinéa 3, deuxième phrase, de la Constitution, disposition aux termes de laquelle il appartient, en effet, aux organes des Régions de déterminer, chacun pour ce qui le concerne, la destination de leurs recettes.

4. Il résulte des observations qui précèdent que, telle qu’elle a été introduite, la proposition est incompatible, à un double point de vue, avec la prescription de l’article 115, alinéa 3, de la Constitution, de manière telle que, dans la rédaction proposée, elle ne peut être adoptée sans méconnaître la Constitution. Le Conseil d’Etat s’abstiendra, dès lors, d’examiner le texte plus avant.

---

1. Het voorstel van bijzondere wet strekt ertoe de lijst van de in artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten opgesomde gewestelijke belastingen aan te vullen met een 8° luidend als volgt : "de taksen op milieubelastende produkten, genaamd milieutaksen" (artikel 1 van het voorstel).

De heffingsgrondslag alsook de aanslagvoet en de vrijstellingen van de milieutaksen zullen door de met gewone meerderheid beslissende nationale wetgever worden vastgesteld. Latere wijzigingen van één van deze elementen zullen slechts met de instemming van de Gewestexecutieven kunnen worden doorgevoerd (artikel 2 van het voorstel).

De volledige netto-opbrengst van de milieutaksen wordt aan de Gewesten toegewezen, met dien verstande dat het toewijzen aan de Gewesten van het gedeelte van de opbrengst van de milieutaksen op niet-hernieuwbare energie bij een koninklijk besluit wordt vastgesteld na overleg met de Gewestexecutieven (artikel 4 van het voorstel).

De opbrengsten van de milieutaksen zullen onder de Gewesten worden verdeeld op grond van het aantal inwoners per Gewest (artikel 3, § 2, van het voorstel). De Staat zal, voor rekening van en in overleg met het Gewest, instaan voor de dienst van de betrokken taksen en de Minister van Financiën en de Gewestexecutieven zullen een overeenkomst sluiten om de inningskosten te bepalen (artikel 3, § 3, van het voorstel).

Wat de bestemming van de opbrengst van de milieutaksen betreft, wordt in artikel 4 van het voorstel bepaald dat de Gewesten die opbrengst moeten bestemmen "voor extra uitgaven voor de aangelegenheden die behoren tot de gewestelijke bevoegdheden in artikel 6, § 1, II en III, 2° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

2. In artikel 1 van het voorstel wordt het begrip "milieutaksen" op een algemene wijze omschreven. Uit die begripsomschrijving valt enkel af te leiden dat nieuwsoortige belastingen kunnen worden ingesteld "op milieubelastende produkten".

Een dergelijke, weinig concrete omschrijving draagt slechts in beperkte mate bij aan de aflijning van de belastbare materie. Uit de toelichting bij het voorstel valt af te leiden dat de bedoelde formulering bewust algemeen werd gehouden om aan de milieutaksen een ruim toepassingsgebied te kunnen geven. Zo zullen de milieutaksen betrekking kunnen hebben "op de grondstoffen (voorbeeld : de zware metalen) en de niet-hernieuwbare energie, de intermediaire produkten (voorbeeld : papierdeeg) en de afgewerkte produkten (voorbeeld : verloren verpakkingen)" (toelichting, pp. 2 en 3).

De aldus voorgestelde regeling komt erop neer dat het aan de nationale wetgever wordt overgelaten om bij gewone wet te bepalen welke belastingen voor welke materie

zullen worden ingesteld en derhalve het toepassingsgebied en de concrete inhoud van de milieutaksen te regelen.

In tegenstelling tot wat in de toelichting (p. 2) wordt vooropgesteld komt het voorstel er derhalve niet op neer een nieuwe soort belasting "in te voeren", maar beperkt het zich veeleer tot het geven van een algemene omschrijving van een belastingdomein. Er wordt met andere woorden alleen een weinig concreet omschreven materie aangewezen welke nog het voorwerp moet zijn van door de gewone nationale wetgever te nemen concrete maatregelen.

Hierdoor onderscheiden de milieutaksen zich op essentiële wijze van de overige, in artikel 3 van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 opgesomde gewestelijke belastingen, welke reeds bestaande belastingen zijn waarvan de belastbare materie duidelijk is vastgesteld en die enkel nog bij een bijzondere meerderheidswet kan worden gewijzigd (1).

3. De vraag rijst of de aldus voorgestelde regeling met artikel 115, derde lid, van de Grondwet bestaanbaar is.

3.1. Artikel 115, derde lid, van de Grondwet bepaalt, wat de financiering van de Gewesten betreft, wat volgt :

---

(1) Zie de verklaring van de Minister van Financiën voor de bevoegde Kamercommissie (Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 271).

"Een wet aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid stelt het financieringsstelsel vast voor de gewesten bedoeld in artikel 107quater. De organen van deze gewesten bepalen, ieder wat hem betreft, de bestemming van hun ontvangsten bij de in artikel 26bis bedoelde regelen".

Met die bepaling is kennelijk gestreefd naar een bijzondere garantie op het stuk der financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten. Zulks wordt bevestigd door de volgende verklaring van de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen tijdens de parlementaire behandeling van de herziening van artikel 59bis van de Grondwet :

"De keuze om de financiering in een wet met bijzondere meerderheid te regelen ligt om drie redenen voor de hand :

- De basisregels die de betrekkingen tussen de Gemeenschappen en Gewesten bepalen, mogen immers niet door een toevallige gewone meerderheid worden gewijzigd. Over eventuele wijzigingen moet een vrij ruime consensus tussen de Gemeenschappen en de Gewesten bestaan, die in een tweederde meerderheid tot uiting komt.

In een federale structuur moet zulks deel uitmaken van de "Bundestreue", die wil dat dergelijke wijzigingen slechts mogelijk zijn in geval van een ruime consensus tussen de Gemeenschappen.

- Die regeling komt progressief tot stand. Men moet voorkomen dat ze bij elke fase van die opbouw gemakkelijk op de helling wordt gezet.

- Voor de geloofwaardigheid van de Gemeenschappen en de Gewesten is bovendien een stabiele financieringsregeling van belang. Men moet voorkomen dat mogelijkheden worden geboden om de financiële grondslag van de Gemeenschappen en Gewesten in gevaar te brengen, wat

reeds gebeurd is toen de financieringsregeling van de gewone wet van 9 augustus 1980 werd uitgewerkt.

De feitelijke regionalisering van de nationale sectoren, die door de wet van 5 maart 1984 tot stand werd gebracht, bestond erin dat een stukje van die financieringsregeling werd weggenomen" (1).

Wat meer bepaald de in titel III van de bijzondere wet van 16 januari 1989 beoogde gewestelijke belastingen betreft - die in hun oorsprong nationale belastingen zijn - is er naar gestreefd de Gewesten te garanderen dat de nationale overheid in de toekomst niet meer kan optreden op die domeinen waarvoor de Gewesten op grond van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 bevoegd zijn. Bij gebreke van een dergelijke in de bijzondere wet opgenomen waarborg zou het immers aan de nationale overheid toekomen om bij een gewone wet en op grond van artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet de "uitzonderingen te bepalen waarvan de noodzaak blijkt" (2).

Nog steeds met dezelfde bedoeling heeft de bijzondere wetgever de belastbare materie van de in artikel 3 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 opgesomde belastingen en heffingen als het ware bevroren, zowel ten aanzien van de met gewone meerderheid beslissende nationale wetgever, als ten aanzien van de Gewestraden. De gewone wetgever heeft dus niet de bevoegdheid om, door een wijziging van de belastbare materie, de aard van de evengenoemde belastingen en heffingen te wijzigen, vermits dit zou neerkomen op het

---

(1) Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 10/59b - 456/4, p. 22.

(2) Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, pp. 7 en 8.

wijzigen, met gewone meerderheid, van de bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (1).

Dit blijkt trouwens ook uit het financierings-mechanisme zoals dit in titel IV van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de toegewezen gedeelten van de opbrengst van belastingen wordt geregeld en waarin zowel de basisbedragen (2), als het mechanisme tot vaststelling van de in een bepaald begrotingsjaar aan de Gewesten toekomende middelen, berekend op grond van deze basisbedragen, zijn vastgelegd.

Waar het voor advies voorgelegde voorstel het aan de gewone wetgever overlaat om het begrip "milieutaksen" inhoudelijk in te vullen, met inbegrip van het bepalen van de belastbare materie, komt het erop neer dat de bevoegdheid welke artikel 115, derde lid, van de Grondwet aan de bijzondere wetgever heeft willen voorbehouden, door deze laatste naar de gewone wetgever wordt doorgeschoven.

Een dergelijke subdelegatie kan noch naar de letter, noch naar de geest bestaanbaar worden geacht met de voornoemde grondwetsbepaling.

---

(1) Gedr. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 60.

(2) Met uitzondering van het kijk- en luistergeld. Hiervoor geldt het in artikel 10, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 vervat liggende beginsel, volgens hetwelk het percentage van de opbrengst ten minste gelijk moet zijn aan het percentage dat in het voorgaande jaar werd toegewezen.

3.2. Artikel 4 van het voorstel schrijft voor dat de Gewesten de opbrengst van de milieutaksen moeten aanwenden voor bepaalde in het voorstel aangewezen uitgaven. Een dergelijke regeling is niet verenigbaar met artikel 115, derde lid, tweede volzin, van de Grondwet krachtens welke bepaling het immers aan de organen van de Gewesten toekomt om, ieder wat hem betreft, de bestemming van hun ontvangsten te bepalen.

4. Uit de vorengaande opmerkingen volgt dat het voorstel, zoals het is ingediend, uit een tweeërlei oogpunt onbestaanbaar is met het bepaalde in artikel 115, derde lid, van de Grondwet, en dat het in de voorgestelde redactie derhalve niet kan worden aangenomen zonder de Grondwet te miskennen.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de			De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit
Messieurs de Heren	:	P. TAPIE,	premier président, eerste voorzitter,
		H. COREMANS, J.-J. STRYCKMANS, J. NIMMEGEERS, C.-L. CLOSSET,	présidents de chambre, kamervoorzitters,
		W. DEROOVER, J. VERMEIRE,	
Madame Mevrouw	:	S. VANDERHAEGEN,	
Messieurs de Heren	:	R. ANDERSEN, Y. BOUCQUEY, Y. KREINS, M. VAN DAMME,	conseillers d'Etat, staatsraden,
		G. SCHRANS, J. GIJSSELS, J. DE GAVRE, F. DELPEREE, P. GOTHOT, E. WYMEERSCH, J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mesdames Mevrouwen	:	R. DEROY, F. LIEVENS,	greffiers, griffiers.

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

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

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT, auditeur, et B. SEUTIN, auditeur adjoint. Les notes du Bureau de coordina-tion ont été rédigées par Mme M.-C. CEULE, référendaire, et M. P. NIHOUL, référendaire adjoint.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. JADOT, auditeur, en B. SEUTIN, adjunct- auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld door Mevr. M.-C.-CEULE, referendaris, en de H. P. NIHOUL, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.