

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 Président de la Chambre des Représentants, le 8 mars 1993, d'une demande d'avis sur un projet de loi "organisant certaines mesures fiscales en faveur de la production forestière à long terme" (Doc. Ch. 1715, 1990-1991, n° 1), a donné le 14 juillet 1993 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 maart 1993 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een wetsontwerp "tot invoering van bepaalde fiscale maatregelen ten voordele van de bosbouwproductie op lange termijn" (Gedr. St. Kamer 1715, 1990-1991, nr 1), heeft op 14 juli 1993 het volgend advies gegeven :

1. Si les Régions peuvent modifier le taux d'imposition et les exonérations des droits de succession, en vertu de l'article 4, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, en revanche, conformément au paragraphe 4 de la même disposition, le législateur national reste compétent pour fixer la base d'imposition desdits impôts. Selon les termes mêmes de cette disposition, toute modification de cet élément "ne peut toutefois être effectuée que moyennant l'accord des Exécutifs régionaux".

L'accord des trois gouvernements régionaux est donc requis pour que le législateur fédéral puisse adopter le projet de loi organisant certaines mesures fiscales en faveur de la production forestière à long terme, dans le respect de la loi spéciale de financement, puisque ce projet a pour objet de réduire forfaitairement la valeur imposable de certains biens, sous certaines conditions (1), comme cela a déjà été observé dans le rapport fait au nom de la Commission sénatoriale des finances, concernant la proposition de loi (2), ainsi qu'en séance publique du Sénat, le 13 juillet 1991 (3).

2. La réduction de la valeur vénale des biens prévue à l'article 1er du projet de loi (article 21bis du Code des droits de succession, en projet) est subordonnée à

(1) Voyez par comparaison l'avis du Conseil d'Etat du 13 février 1991 (C.R.W., 179 (1989-1990), n° 2).

(2) Sénat, 40, (S.E. 1988), n° 2, pp. 3-6.

(3) Ann. parl., Sénat, p. 3003.

une gestion des immeubles non bâtis affectés à la production forestière, qui soit "(conforme) aux conditions fixées par la Région dans laquelle ils sont situés".

Cette référence, dans la loi fédérale, à la législation régionale, a été commentée comme suit dans le rapport fait au nom de la Commission sénatoriale des finances, déjà cité :

"La politique de gestion forestière étant une compétence qui appartient exclusivement aux Régions, il n'a pas paru opportun de déterminer dans la loi les conditions d'exploitation auxquelles seront soumis les biens pour lesquels le bénéfice de la réduction est demandée. Les conditions destinées à garantir la bonne gestion des forêts seront déterminées par la Région (comp. décret forestier flamand du 13 juin 1990). La Région compétente est celle de la situation du bien sans avoir égard au lieu d'ouverture de la succession. Lorsque la Région n'a pas fixé de condition d'exploitation, les biens ne doivent répondre qu'aux conditions relatives à leur nature (1).

...

Les mesures fiscales doivent profiter à tous ceux qui conservent leur bien boisé et qui le gèrent en fonction des impératifs dégagés par les Régions, lesquels impératifs ne viseront pas nécessairement exclusivement la production de bois, mais aussi peut-être la fonction sociale ou écologique de la forêt. Celui qui ouvrirait son bois aux promeneurs pourrait par exemple bénéficier de l'avantage fiscal souhaité, encore qu'il ne mène aucune gestion visant à la production de bois, même à titre accessoire (2).

...

(1) Ibid., p. 15.

(2) Ibid., p. 32.

En ce qui concerne le contenu proprement dit de la proposition, le législateur national doit encourager spécialement la production forestière, tant en Flandre qu'en Wallonie. Tout le monde est d'accord à ce sujet. La question qui se pose est celle de savoir qui doit se charger de la mise en oeuvre de cette politique forestière. Un commissaire estime que cette tâche relève manifestement de la compétence des Régions. Quant à la question de savoir si les conditions doivent être définies par décret, par ordonnance ou par arrêté, le Ministre estime que, comme la matière en question est une matière régionale, il convient qu'elles le soient par décret ou par ordonnance" (1).

Ces explications justifient à suffisance la référence à la législation régionale : il n'est pas interdit au législateur fédéral de prêter son concours à la réalisation de politiques relevant des compétences régionales, par l'octroi d'un avantage fiscal subordonné au respect de normes arrêtées par les autorités régionales, dans une matière faisant partie de leurs attributions, si ces dernières décident d'en adopter, dès lors que l'avantage consenti résulterait de la modification d'un des éléments constitutifs d'un impôt régional qu'il est au pouvoir de l'autorité fédérale de modifier, comme c'est le cas en l'espèce (2).

3. L'article 21bis, § 7, du Code, en projet, prévoit que l'autorité fédérale agit "d'un commun accord

(1) Ibid., pp. 39 et 40.

(2) Pour un précédent, voyez (par comparaison) en matière d'impôt national, le Code des impôts sur les revenus 1992, articles 69, alinéa 1er, 2°, et 77, et l'arrêté royal du 4 mars 1965 d'exécution du Code des impôts sur les revenus, article 12septies.

avec les Régions". Cette modalité de la prise de décision devrait être remplacée par une procédure de consultation des trois Régions, qui ne lierait pas l'Etat fédéral, afin que soit sauvegardée l'autonomie de ce dernier.

4. L'article 21bis, 8, du Code, en projet, contient une habilitation donnée au Roi en des termes trop larges, puisqu'il s'agit de la matière fiscale, réservée au législateur par les articles 110 et 112 de la Constitution.

1. Ook al zijn de Gewesten bevoegd om de aanslagvoet en de vrijstellingen van het successierecht te wijzigen krachtens artikel 4, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, toch blijft de wetgever overeenkomstig paragraaf 4 van dezelfde bepaling bevoegd voor het vaststellen van de heffingsgrondslag van de genoemde belastingen. Volgens de bewoordingen zelf van deze bepaling (kan) iedere wijziging van dit gegeven "(...) slechts doorgevoerd worden met akkoord van de Gewestexecutieven".

Het akkoord van de drie gewestregeringen is dus vereist opdat de federale wetgever het wetsontwerp tot invoering van bepaalde fiscale maatregelen ten voordele van de bosbouwproduktie op lange termijn met inachtneming van de bijzondere financieringswet zou kunnen aannemen, aangezien het doel van dit ontwerp erin bestaat de belastbare waarde van bepaalde goederen onder bepaalde voorwaarden forfaitair te verminderen (1), zoals reeds is opgemerkt in het verslag opgemaakt namens de Senaatscommissie voor de financiën, betreffende het wetsvoorstel (2), alsook in de openbare vergadering van de Senaat op 13 juli 1991 (3).

2. De vermindering van de verkoopwaarde van de goederen bedoeld in artikel 1 van het wetsontwerp (het

(1) Zie ter vergelijking het advies van de Raad van State van 13 februari 1991 (C.R.W., 179 (1989-1990), nr. 2).

(2) Senaat, 40 (B.Z. 1988), nr. 2, blz. 3-6.

(3) Parl. Hand., Senaat, blz. 3003.

ontworpen artikel 21bis van het Wetboek der successierechten) wordt afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat het beheer van de niet-bebouwde onroerende goederen die bestemd zijn voor de bosbouw "(overeenstemt met) de voorwaarden bepaald door het Gewest waar zij gelegen zijn".

Deze verwijzing in de federale wet naar de gewestelijke wetgeving is in het reeds genoemde verslag opgemaakt namens de Senaatscommissie voor de financiën van de volgende commentaar voorzien :

"Het bosbeheer valt volledig onder de bevoegdheid van de Gewesten. Om die reden heeft men het niet nuttig geacht de uitbatingsvoorwaarden van de goederen voor dewelke de vermindering gevraagd wordt, bij deze wet te bepalen. De voorwaarden, die tot doel hebben een goed bosbeheer te verzekeren, zullen door het Gewest bepaald worden (vgl. het Vlaams bosdecreet van 13 juni 1990). Het bevoegde Gewest is datgene waar het goed gelegen is. De plaats waar de erfenis openviel is hierbij van geen tel. Als het Gewest geen uitbatingsvoorwaarden heeft vastgesteld, moeten de goederen slechts aan de voorwaarden eigen aan hun aard voldoen (1).

...

De fiscale maatregelen moeten ten goede komen aan eenieder die zijn bebost goed in stand houdt en het beheert overeenkomstig de voorschriften van de Gewesten. Die voorschriften hebben niet noodzakelijk alleen betrekking op de bosbouw maar wellicht ook op de sociale of ecologische functie van het bos. Iemand die zijn bos openstelt voor wandelaars, zou bijvoorbeeld ook het gewenste fiscaal voordeel kunnen genieten,

(1) Ibid., blz. 15.

hoewel zijn beheer niet gericht is op de bosbouw als dusdanig zelfs niet als nevenactiviteit (1).

...

Over de inhoud van het voorstel op zich, moet de nationale wetgever een speciale aanmoediging doen voor de bosbouwproduktie - zowel in Vlaanderen als in Wallonië. Hierover is iedereen het eens. Een probleem is wie de praktische uitwerking van dit bosproduktiebeleid moet verzekeren. Volgens een commissielid behoort dit duidelijk tot de bevoegdheid van de Gewesten. Over de vraag of de voorwaarden bij decreet, bij ordonnantie dan wel bij besluit moeten vastgesteld worden, meent de Minister dat, aangezien dit het regionale domein betreft, het aangewezen is dat het bij decreet of ordonnantie is (2)".

Deze verklaringen wettigen ten genoegende verwijzing naar de gewestelijke wetgeving : het is de federale wetgever niet verboden zijn medewerking te verlenen aan de verwezenlijking van een beleid dat onder de bevoegdheden van de gewesten valt, door een fiscaal voordeel te verlenen dat afhankelijk wordt gesteld van de inachtneming van rechtsregels die door de gewestelijke overheden zijn uitgevaardigd inzake een aangelegenheid die tot hun bevoegdheden behoort, indien deze laatste beslissen zulke rechtsregels aan te nemen, zodra het verleende voordeel zou voortvloeien uit de wijziging van één van de bestanddelen van een gewestbelas-

(1) Ibid., blz. 32.

(2) Ibid., blz. 39 en 40.

ting waarvan de wijziging onder de bevoegdheid van de federale overheid valt, zoals hier het geval is (1).

3. Het ontworpen artikel 21bis, § 7, van het Wetboek bepaalt dat de federale overheid "in gemeen overleg met de Gewesten" handelt. Deze wijze van besluitvorming zou vervangen moeten worden door een procedure waarbij de drie Gewesten worden geraadpleegd, en de federale Staat niet gebonden wordt zodat de autonomie van deze laatste behouden blijft.

4. In het ontworpen artikel 21bis, § 8, van het Wetboek wordt een te ruime machtiging aan de Koning verleend, aangezien het om fiscale aangelegenheden gaat en deze door de artikelen 110 en 112 van de Grondwet uitsluitend in handen van de wetgever worden gelegd.

(1) Voor een precedent, zie (ter vergelijking) inzake nationale belastingen, het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, artikelen 69, eerste lid, 2^o, en 77, en het koninklijk besluit van 4 maart 1965 tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen, artikel 12septies.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. van COMPERNOLLE,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE, premier président.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE, eerste voorzitter.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY.

J.-J. STRYCKMANS.