

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 16 novembre 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'ordonnance "relative à la reprise de la fiscalité provinciale", a donné le 21 novembre 1994 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 16 november 1994 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ordonnantie "betreffende de overname van de provinciale fiscaliteit", heeft op 21 november 1994 het volgend advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"De bedoelde ordonnantie dient immers in werking te treden op 1 januari 1995.

Aangezien het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf 1 januari 1995 onttrokken wordt aan de indeling van de provincies, dreigt anders een juridisch vacuüm te ontstaan.

Het is noodzakelijk dat zowel de administraties als de belastingplichtigen tijdig op de hoogte gebracht worden van de gewijzigde situatie.

Mag ik U tevens vragen om in uw advies naast het onderzoek van de bevoegdheid, eveneens aandacht te willen hebben voor de overeenstemming van bijgevoegd ontwerp met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel".

*

* *

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

*

* *

.../...

Le but de l'avant-projet d'ordonnance est de se substituer, pour ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale, aux règlements-taxes provinciaux en vigueur dans la province de Brabant au 31 décembre 1994.

I.

Dans sa demande d'avis, le Gouvernement exprime le souhait que la section de législation du Conseil d'Etat examine spécialement la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale en ce domaine, ainsi que la conformité de l'avant-projet au principe constitutionnel d'égalité.

A.

1. En ce qui concerne la compétence de la Région, une question préalable se pose : celle de savoir si ces impôts demeurent provinciaux ou deviennent des impôts régionaux. En fonction de la réponse des règles différentes seront applicables (1).

La section de législation du Conseil d'Etat est d'avis qu'à compter du 1er janvier 1995, les taxes visées dans l'avant-projet cesseront, dans la région bilingue de

(1) Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, l'annualité des impositions régionales résulte de l'article 171 de la Constitution et celle des impositions provinciales de l'article 66 de la loi provinciale; si la fiscalité envisagée est régionale, l'article 140^{novies} de la loi provinciale ne paraît dès lors pas dispenser le législateur régional de voter ces impôts pour l'année 1995.

Bruxelles-Capitale, d'être provinciales pour devenir régionales (2).

Plusieurs arguments peuvent être avancés :

- 1° dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il n'y aura plus, par la force même des choses, de conseil provincial compétent pour exercer la compétence visée à l'article 170, § 3, de la Constitution;
- 2° en vertu de l'article 178 de la Constitution, le Conseil régional de Bruxelles-Capitale a l'obligation de transférer des moyens financiers à la Commission communautaire commune, à la Commission communautaire française et à la Commission communautaire flamande, celles-ci ne disposant pas de compétences fiscales propres leur permettant de financer les anciennes missions provinciales (3);
- 3° l'article 13 de la loi du 11 juillet 1994 modifiant la loi provinciale, les lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les lois sur la milice, coordonnées le 30 avril 1962, ainsi que la nouvelle loi communale, rend inapplicable à l'agglomération bruxelloise l'article 3 de la loi du 7 juillet 1972 fixant les limites du pouvoir d'imposition des agglomérations et des fédérations de commu-

(2) L'intitulé de l'avant-projet devra être adapté en conséquence.

(3) Ces transferts financiers sont réglés par les articles 83bis à 83quater de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

nes, ceci en considération du fait que l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions interdit à la Région de Bruxelles-Capitale de lever des centimes additionnels au précompte immobilier - ce que la province pouvait faire (4).

-
- (4) Voir à ce sujet doc. parl. Sénat, 1094/2 (1993-1994), pp. 22 et suiv., et doc. parl. Chambre des Représentants, 1501/4-93/94, pp. 21-22.
Voir, complémentirement, doc. parl. Chambre des Représentants, 722/13-92/93 :
"Répondant aux questions relatives à la compétence fiscale de la province, l'intervenant déclare que la Région de Bruxelles-Capitale ne reprend pas la compétence fiscale de la province. Cela n'est d'ailleurs pas nécessaire puisque la Région de Bruxelles-Capitale dispose elle-même d'une compétence fiscale en vertu de l'article 110, § 2, premier alinéa, de la Constitution, compétence qu'elle exerce par voie d'ordonnances" (p. 161);
"La Région bruxelloise pourra financer ses nouvelles attributions compte tenu de ce que ses moyens seront augmentés par la part du fonds provincial qui lui revient et compte tenu de ce qu'elle pourra, si elle l'estime opportun, augmenter sa propre fiscalité sans augmenter la charge qui pèse sur ses contribuables, si cette augmentation n'excède pas la fiscalité que la province de Brabant applique aujourd'hui à Bruxelles et qu'elle n'appliquera plus désormais.
En revanche, les Commissions communautaires française, flamande et commune n'ont pas de pouvoir fiscal, alors qu'elles rempliront désormais des missions de la province de Brabant financées pour partie par les Communautés et pour partie par la fiscalité provinciale. C'est pourquoi l'article 59quinquies, § 2, qu'il est proposé d'insérer dans la Constitution, prévoit que la Région bruxelloise puisse financer les commissions communautaires ..." (p. 174).

.../...

2. La compétence fiscale propre que la Région de Bruxelles-Capitale entend mettre en oeuvre par le présent avant-projet d'ordonnance est déterminée par l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et par la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2, de la Constitution.

Selon l'alinéa 3 de l'article 11 précité, la Région n'est pas autorisée à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par la loi spéciale du 16 janvier 1989. Selon la loi du 23 janvier 1989 précitée, elle ne peut, dans les cas non prévus par cet article 11, lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat fédéral et pas davantage percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de ce dernier ou accorder des remises sur ceux-ci.

La détermination du sens exact de la notion de "matières" est essentielle pour l'application de ces dispositions (1).

Il appert de l'avis donné les 23 et 24 novembre 1988, par la section de législation du Conseil d'Etat sur le projet devenu la "loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions", que par "matière" il convient

(1) Voir doc. parl. Sénat, 564/2 (1988-1989), pp. 3 et 4.

d'entendre le fait générateur de l'impôt et non pas la "base imposable" (1).

La taxe sur les agences de paris aux courses de chevaux, visée au chapitre 2 de l'avant-projet, illustre ce qui précède.

Le règlement provincial imposait cette taxe conformément à l'article 74 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, lequel prévoit que les provinces ne peuvent établir, sous quelque forme que ce soit, des impositions sur les jeux et paris visés au titre III dudit Code, mais qu'elles peuvent établir une taxe frappant les agences de paris aux courses de chevaux autorisées dans le cadre de l'article 66; cette taxe ne peut excéder, par agence, 1500 francs par mois ou fraction de mois d'exploitation.

-
- (1) "Les notions de "base imposable" et de "matière imposable" doivent être précisées : la matière imposable est l'élément générateur de l'impôt, ce qui donne lieu à taxation (le fait de jouer ou de parier ou de capter de l'eau par exemple), la base imposable est l'assiette sur laquelle est calculé l'impôt (le montant du pari, le volume d'eau captée). L'exclusion de la base imposable de la compétence des régions s'explique par la volonté de figer la matière imposable des impôts et perceptions énumérés à l'article 3, tant à l'égard du législateur statuant à la majorité ordinaire que des conseils régionaux. Modifier la matière imposable reviendrait, en effet, à modifier la nature des prélèvements précités et, par voie de conséquence, à modifier la loi spéciale sur le financement des Communautés et des Régions". Doc. parl. Chambre des Représentants, 635/1-88/89, p. 60; voir aussi pp. 62 à 64, ainsi que 635/18-88/89, pp. 270-271.

.../...

Cette taxe devenant régionale, se pose la question de savoir si elle constitue une double imposition que la Région établirait, en violation de l'article 11, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, dans une matière qui fait l'objet d'une imposition que cette loi vise, à savoir la taxe sur les jeux et paris que son article 3 classe parmi les impôts régionaux.

La réponse est négative, étant donné que les deux impôts sont de nature différente : l'élément générateur de la taxe est, dans un cas, le fait d'engager une mise dans des jeux et paris divers et, dans l'autre, celui d'exploiter une agence recueillant les fonds destinés au service de certains paris sur les courses de chevaux.

Il s'ensuit que la région est compétente pour établir une taxe frappant les agences autorisées de paris sur les courses de chevaux.

L'examen auquel le Conseil d'Etat a pu procéder, dans le bref délai qui lui est imparti, n'a pas fait apparaître, qu'en adoptant les mesures envisagées, la Région de Bruxelles-Capitale excéderait ses compétences fiscales, compte tenu des limitations que le législateur spécial et le législateur ordinaire y ont apportées.

3. D'autres éléments conditionnent cependant l'exercice par les régions de leurs compétences fiscales.

.../...

Ainsi, selon la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, le législateur régional ne peut, en exerçant sa compétence fiscale propre, viser principalement un effet que les autres compétences qui lui sont attribuées ne lui permettent pas de rechercher, au point de réglementer une matière qui ne lui est pas attribuée plutôt que de prendre une mesure proprement fiscale. De même, lorsqu'il lève une taxe, il doit mettre en balance l'intérêt qu'il entend protéger avec d'autres intérêts quand ceux-ci sont protégés par des mesures prises par d'autres législateurs dans l'exercice de leurs compétences matérielles, de telle manière que cette proportionnalité constitue un élément de sa compétence fiscale.

En l'espèce, le Conseil d'Etat n'a pas connaissance des éléments de fait qui permettraient d'apprécier dans quelle mesure l'avant-projet se conforme à ces impératifs, d'autant que le commentaire des articles de l'avant-projet joint ne fournit pas de précisions à ce sujet. Il se borne, en effet, à paraphraser le dispositif.

B.

Cette dernière observation s'impose davantage encore en ce qui concerne le respect par l'avant-projet des articles 10, 11 et 172 de la Constitution - ce qui constitue l'objet de la seconde question posée à la section de législation du Conseil d'Etat.

.../...

Lorsqu'il s'agit d'apprécier l'adéquation et la proportionnalité des moyens mis en oeuvre pour atteindre le but recherché, les indications fournies par les travaux préparatoires, au premier rang desquels figure l'exposé des motifs accompagnant le projet, constituent, en règle, des éléments décisifs.

En l'occurrence, c'est en vain que l'on chercherait, dans le bref commentaire des articles, une quelconque justification des multiples distinctions auxquelles l'avant-projet procède, tant en ce qui concerne le choix des faits générateurs qu'en ce qui concerne celui des redevables, des exemptions, réductions ou accroissements d'impôts.

Il convient, dès lors, que le Gouvernement établisse un exposé des motifs détaillant les diverses considérations qui l'ont amené à opérer ces multiples distinctions.

II.

En ce qui concerne le chapitre 8, "Dispositions communes applicables aux chapitres précédents", ses dispositions sont, d'après le commentaire des articles, reprises pour l'essentiel, des ordonnances du 23 juillet 1992, relatives, l'une, à la taxe régionale pour 1992 et, l'autre, à la taxe régionale à charge des occupants des immeubles bâtis et des titulaires de droits réels sur certains immeubles. Pour leur commentaire, les auteurs de l'avant-projet se réfèrent purement et simplement au document n° A 183/1 - 91/92 du Conseil régional bruxellois (pages 6 et 7).

Il conviendrait que les auteurs de l'avant-projet examinent si, plutôt que de multiplier les textes contenant des dispositions identiques, il ne serait pas préférable de rassembler, dans une seule ordonnance, les dispositions communes en matière de procédure de recouvrement d'impôts.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"De bedoelde ordonnantie dient immers in werking te treden op 1 januari 1995.

Aangezien het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vanaf 1 januari 1995 onttrokken wordt aan de indeling van de provincies, dreigt anders een juridisch vaccuüm te ontstaan.

Het is noodzakelijk dat zowel de administraties als de belastingplichtigen tijdig op de hoogte gebracht worden van de gewijzigde situatie.

Mag ik U tevens vragen om in uw advies naast het onderzoek van de bevoegdheid, eveneens aandacht te willen hebben voor de overeenstemming van bijgevoegd ontwerp met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel".

*

* *

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

*

* *

.../...

De strekking van het voorontwerp van ordonnantie bestaat erin om, wat het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft, in de plaats te komen van de reglementen inzake provinciebelastingen welke op 31 december 1994 van kracht zijn in de provincie Brabant.

I.

De Regering vraagt in haar adviesaanvraag dat de afdeling wetgeving van de Raad van State inzonderheid de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ter zake onderzoekt, alsook de overeenstemming van het voorontwerp met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

A.

1. Met betrekking tot de bevoegdheid van het Gewest rijst vooraf de vraag of die belastingen provinciaal blijven dan wel gewestelijke belastingen worden. Naargelang van het antwoord daarop zijn verschillende regels toepasselijk (1).

(1) Zo vloeit bijvoorbeeld uit artikel 171 van de Grondwet en uit artikel 66 van de provinciewet voort dat respectievelijk de gewestelijke belastingen en de provinciale belastingen voor één jaar gelden; indien de voorgenomen fiscaliteit gewestelijk is, lijkt artikel 140^{novies} van de provinciewet de gewestwetgever derhalve niet vrij te stellen van de verplichting om te stemmen over die belastingen voor het jaar 1995.

De afdeling wetgeving van de Raad van State is van oordeel dat de in het voorontwerp genoemde belastingen vanaf 1 januari 1995 in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad niet meer provinciaal zullen zijn, doch gewestelijk (1).

Verscheidene argumenten kunnen worden aangevoerd :

- 1º uit de aard der zaak zal er in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad geen provincieraad meer zijn die gemachtigd is om de bevoegdheid omschreven in artikel 170, § 3, van de Grondwet uit te oefenen;
- 2º krachtens artikel 178 van de Grondwet is de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verplicht financiële middelen over te dragen aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie en aan de Franse Gemeenschapscommissie, daar deze Commissies over geen eigen belastingbevoegdheid beschikken om de vroegere provinciale taken te financieren (2);
- 3º artikel 13 van de wet van 11 juli 1994 tot wijziging van de provinciewet, de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, de dienstplichtwetten, gecoördineerd op 30 april 1962, alsook de nieuwe gemeentewet, bepaalt dat artikel 3 van

(1) Het opschrift van het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

(2) Die financiële overdrachten worden geregeld bij de artikelen 83bis tot 83quater van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

de wet van 7 juli 1972 tot vaststelling van de grenzen van de belastingbevoegdheid van agglomeraties en federaties van gemeenten niet van toepassing is op de Brusselse Agglomeratie, zulks gelet op de omstandigheid dat artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten voorschrijft dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest geen opcentiemen op de onroerende voorheffing mag heffen, waartoe de provincie wel gerechtigd was (1).

-
- (1) Zie in dit verband Gedr. St., Senaat, 1094/2 (1993-1994), blz. 22 e.v., en Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1501/4-93/94, blz. 21-22. Zie eveneens Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 722/13-92/93 :
- "Op de vragen met betrekking tot de fiscale bevoegdheid van de provincie, antwoordt spreker dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest de fiscale bevoegdheid van de provincie niet overneemt. Dat hoeft ook niet aangezien het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zelf fiscale bevoegdheid heeft, op grond van artikel 110, § 2, eerste lid, van de Grondwet. Deze fiscale bevoegdheid oefent het uit bij wege van ordonnanties" (blz. 161);
- "Het Brusselse Gewest zal zijn nieuwe bevoegdheden kunnen financieren, gelet op het feit dat zijn middelen opgetrokken worden met het aandeel van het provinciefonds dat aan het gewest toekomt. Voorts mag het, indien het dat passend acht, zelf hogere heffingen invoeren, zonder de lasten die op de schouders van zijn belastingplichtigen wegen daardoor te verzwaren, op voorwaarde dat die verhoging niet hoger ligt dan de belastingen die de provincie Brabant thans in Brussel oplegt en die ze voortaan niet meer zal innen. De Vlaamse, Franse en Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissies beschikken daarentegen niet over fiscale bevoegdheden, ofschoon ze voortaan opdrachten van de provincie Brabant zullen vervullen die ten dele door de gemeenschappen, ten dele met de provinciale belastingen worden gefinancierd. Artikel 59quinquies, § 2, dat men in de Grondwet wil opnemen, bepaalt derhalve dat het Brusselse Gewest de Gemeenschapscommissies kan financieren ..." (blz. 174).

2. De eigen belastingbevoegdheid die het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bij wege van het onderhavige voorontwerp van ordonnantie voornemens is uit te oefenen, wordt vastgelegd in artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten en bij de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet bedoelde belastingbevoegdheid.

Volgens het derde lid van voornoemd artikel 11 is het Gewest niet gemachtigd belastingen te heffen op de materies waarop een belasting wordt geheven, bedoeld bij de bijzondere wet van 16 januari 1989. Volgens voornoemde wet van 23 januari 1989 kan het Gewest in de gevallen die niet zijn bepaald in voornoemd artikel 11 geen belastingen heffen op de materies waarop de federale Staat een belasting heft, en kan het evenmin opcentiemen heffen op belastingen en heffingen ten voordele van de federale Staat, noch kortingen hierop toestaan.

Het is essentieel voor de toepassing van die bepalingen dat een juiste omschrijving van het begrip "materies" wordt gegeven (1).

Uit het advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 23 en 24 november 1988 heeft verstrekt over het ontwerp dat de "bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten" is geworden, blijkt dat onder "materie" datgene moet worden

(1) Zie Gedr. St., Senaat, 564/2 (1988-1989), blz. 3 en 4.

verstaan wat de belasting doet ontstaan, doch niet de "heffingsgrondslag" (1).

De belasting op de agentschappen voor weddenschappen op paardenwedrennen, waarvan sprake is in hoofdstuk 2 van het voorontwerp, is een illustratie van wat voorafgaat.

Het provinciaal reglement legde die belasting op overeenkomstig artikel 74 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, dat bepaald dat de provincies, onder welke vorm ook, geen belastingen mogen heffen op de spelen en de weddenschappen bedoeld in titel III van dat Wetboek, doch dat zij een belasting mogen heffen op de agentschappen voor weddenschappen op paardenwedrennen toegestaan in het kader van artikel 66; die

(1) "De begrippen "heffingsgrondslag" en "belastbare materie" moeten nader worden omschreven : de belastbare materie is datgene dat de belasting doet ontstaan, wat aanleiding geeft tot een heffing (het feit dat gespeeld of gewed wordt of dat water gewonnen wordt bijvoorbeeld), de heffingsgrondslag is de basis waarop de belasting wordt berekend (het bedrag van de weddenschap, de hoeveelheid gewonnen water). De uitsluiting van de heffingsgrondslag uit de bevoegdheid van de Gewesten is te verklaren door de wil om de belastbare materie van de in artikel 3 opgesomde belastingen en heffingen vast te leggen, zowel ten aanzien van de nationale wetgever die beschikt met de gewone meerderheid, als ten aanzien van de Gewestraden. De belastbare materie wijzigen zou er immers op neerkomen dat de aard van de evengenoemde heffingen wordt gewijzigd en dat bijgevolg ook de bijzondere wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten wordt gewijzigd".
Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 635/1-88/89, blz. 60; zie ook blz 62 tot 64, alsmede 635/18-88/89, blz. 270-271.

belasting mag per agentschap niet meer bedragen dan 1.500 frank per maand van activiteit of per gedeelte ervan.

Aangezien die belasting een gewestelijke belasting wordt, rijst de vraag of (ze) een dubbele belasting vormt die het Gewest in strijd met artikel 11, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 zou heffen op een materie waarop een bij die wet bedoelde belasting wordt geheven, te weten de belasting op de spelen en weddenschappen, die artikel 3 van die bijzondere wet indeelt bij de gewestelijke belastingen.

Op die vraag moet ontkennend worden geantwoord, aangezien de aard van beide belastingen verschillend is : wat in het ene geval de belasting doet ontstaan is de inzet die in diverse spelen en weddenschappen wordt gedaan, terwijl in het andere geval een agentschap wordt geëxploiteerd dat middelen verzamelt, bestemd voor het aangaan van bepaalde weddenschappen op paardenwedrennen.

Daaruit volgt dat het Gewest bevoegd is om een belasting te heffen op de erkende agentschappen voor weddenschappen op paardenwedrennen.

Uit het onderzoek dat de Raad van State binnen de korte tijd die hem was toegemeten heeft kunnen verrichten, is niet gebleken dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zijn belastingbevoegdheid zou te buiten gaan indien het de voorgenomen maatregelen aanneemt, rekening houdend met de beperkingen die de bijzondere wetgever en de gewone wetgever erin hebben gesteld.

.../...

3. De uitoefening, door de gewesten, van hun belastingbevoegdheid hangt evenwel nog van andere factoren af.

Zo mag de gewestwetgever volgens de vaste rechtspraak van het Arbitragehof in de uitoefening van zijn eigen belastingbevoegdheid niet hoofdzakelijk een gevolg beogen dat hij gezien de hem toegewezen bevoegdheden niet vermocht na te streven, omdat dit erop zou neerkomen dat hij een aangelegenheid zou hebben geregeld die hem niet is toegewezen veeleer dan dat hij een eigenlijk fiscale maatregel zou hebben genomen. Zo ook moet de gewestwetgever, wanneer hij een belasting heft, het belang dat hij wil beschermen afwegen tegen andere belangen wanneer die beschermd worden door maatregelen van andere wetgevers bij de uitoefening van hun bevoegdheid *ratione materiae*, zodat die evenredigheid een onderdeel van de belastingbevoegdheid van die wetgever vormt.

In het onderhavige geval heeft de Raad van State geen kennis van de feitelijke elementen op grond waarvan kan worden geoordeeld in welke mate het voorontwerp in overeenstemming is met die vereisten, te meer daar de bijgaande commentaar op de artikelen van het voorontwerp ter zake geen nadere toelichtingen verstrekt. De commentaar bepaalt er zich immers toe het dispositief te parafraseren.

.../...

B.

Deze laatste opmerking geldt des te meer nog met betrekking tot de naleving, in het voorontwerp, van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet, wat het onderwerp is van de tweede vraag die aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is gesteld.

Wanneer moet worden nagegaan of de middelen die worden aangewend om het beoogde doel te bereiken, adequaat en evenredig zijn, vormen de aanwijzingen die voorkomen in de parlementaire voorbereiding, met in de eerste plaats de memorie van toelichting die bij het ontwerp is gevoegd, doorgaans afdoende elementen.

In het onderhavige geval komt in de bondige commentaar op de artikelen geen enkele verantwoording voor van de vele gevallen die het voorontwerp onderscheidt, zowel wat de keuze betreft van de feiten die de belasting doen ontstaan als wat de keuze betreft van de belastingschuldigen, de vrijstellingen, verminderingen of verhogingen van belastingen.

Derhalve moet de Regering een memorie van toelichting uitwerken die stuk voor stuk de diverse overwegingen uiteenzet op grond waarvan die vele punten van onderscheid zijn gebaseerd.

.../...

II.

De bepalingen van hoofdstuk 8, waarvan het opschrift "Gemeenschappelijke bepalingen, toepasselijk op de vorige hoofdstukken" luidt, zijn volgens de commentaar op de artikelen hoofdzakelijk overgenomen uit de ordonnances van 23 juli 1992, waarvan de ene betrekking heeft op de gewestelijke belasting voor 1992, en de andere op de gewestbelasting ten laste van bezetters van bebouwde eigendommen en houders van een zakelijk recht op sommige onroerende goederen. In de commentaar verwijzen de stellers van het voorontwerp eenvoudigweg naar stuk nr. A 183/1 - 91/92 van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (blz. 6 en 7).

De stellers van het voorontwerp behoren na te gaan of het niet verkieslijk is in één enkele ordonnantie de gemeenschappelijke bepalingen inzake de regels voor de invordering van belastingen samen te voegen, veeleer dan verscheidene teksten uit te werken die identieke bepalingen bevatten.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : R. ANDERSEN,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.