

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 2 janvier 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "portant diverses dispositions fiscales", a donné le 6 janvier 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 2 januari 1995 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende diverse fiscale bepalingen", heeft op 6 januari 1995 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 :

- "1. het voorontwerp van wet strekt onder meer ertoe uitvoering te verlenen aan het akkoord dat in het Overlegcomité van 13 december 1994 tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps -en Gewestregeringen werd bereikt : daarbij is inzonderheid bepaald dat het desbetreffende voorontwerp van wet, samen met het advies van de Raad van State, voor akkoord aan het Comité van 10 januari 1995 moet worden voorgelegd (...);
2. bovendien omvat het voorontwerp verscheidene bepalingen die overeenkomstig het protocol van akkoord dat werd gesloten tussen de Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven en bepaalde beroepsorganisaties van wegvervoerders die het federaal eurovignet verschuldigd zijn (...), in januari 1995 bij het Parlement moeten worden voorgelegd".

*

* *

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

*

* *

.../...

EXAMEN DU PROJET.Article 1er.

Le fonctionnaire délégué a été invité à justifier la constitutionnalité de l'article 1er du projet. Dans sa réponse, il invoque le précédent de l'article 356, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, qui a complété la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2 de la Constitution par un article 2 libellé comme suit :

"L'Etat et les communautés ne sont pas autorisés à lever des impôts en matière d'eau ni de déchets, à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions sur ces matières, à accorder des remises sur ceux-ci".

Cette disposition avait été commentée en ces termes dans les développements de la proposition de loi qui est à son origine :

"DEVELOPPEMENTS TITRE XIV DU LIVRE II.Modifications de la loi du 23 janvier 1989
portant application de l'article 110,
§ 2, alinéa 2, de la Constitution.Articles 330, 331 et 332.

Ce règlement vise à réserver l'eau et les déchets en tant que matières imposables aux Régions. Pour la définition des notions "eau" et "déchets" il est fait référence à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnel-

.../...

les, tel qu'il sera modifié par la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat. Cela signifie plus particulièrement qu'il n'est pas fait référence aux déchets radioactifs visés à l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour lesquels l'autorité fédérale maintient sa compétence fiscale (outre sa compétence matérielle).

D'une part, l'article 2 proposé doit être lu comme une restriction à laquelle se soumet l'autorité fédérale qui dispose d'une compétence fiscale en vertu de l'article 110, § 1er, de la Constitution. D'autre part, il impose une restriction aux communautés et donne dès lors exécution à l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution (1)".

L'avis du 1er avril 1993 du Conseil d'Etat, rendu en chambres réunies, avait observé ce qui suit :

"TITRE XIV. - Modifications de la loi du 23 janvier 1989 portant application de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

Articles 330 à 332.

Portée juridique et constitutionnalité
des dispositions proposées

Comme l'expliquent justement les développements de la proposition de loi consacrés à l'article 2 proposé (article 332 de la proposition), celui-ci "impose une restriction aux Communautés et donne dès lors exécution à l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution" (2).

(1) Doc. parl., Chambre des Représentants, 897/1-92/93, p. 72.

(2) Doc. Chambre 897, 1992-1993, n° 1, p. 72.

Le même commentaire indique encore que cet article "doit être lu (également) comme une restriction à laquelle se soumet l'autorité fédérale qui dispose d'une compétence fiscale en vertu de l'article 110, § 1er, de la Constitution", en ce que cette disposition prévoit que l'Etat n'est pas non plus autorisé à lever des impôts "en matière d'eau ni de déchets".

Si cette disposition législative était adoptée, elle aurait la portée limitée d'une exhortation du législateur d'aujourd'hui, à celui de demain, qui pourrait passer outre à cette recommandation en statuant à la majorité ordinaire.

Etant dénuée de signification juridique et sortant des prévisions de la Constitution (1), la mention de l'Etat dans l'article 2 proposé doit être omise (2)".

Le Conseil d'Etat ne peut que réitérer l'observation à propos de la disposition présentement examinée.

-
- (1) L'intervention du législateur national statuant à la majorité ordinaire ne peut avoir comme objet, en ce qui concerne la répartition de la matière fiscale, que les attributions communautaires ou régionales en ce domaine, que l'on se place du point de vue de l'organisation des institutions ou de celui de la hiérarchie des normes. (Le législateur national peut déterminer quels impôts ne peuvent pas être levés par les Communautés et les Régions; il peut aussi supprimer ou limiter un impôt institué par une Région ou une Communauté si la nécessité en est démontrée - Cour d'arbitrage, arrêt no 47 du 25 février 1988, Moniteur belge du 17 mars 1988, Recueil, p. 33, considérant 6.B.2.). Toute autre intervention est sans valeur juridique.
- (2) Doc. parl., Chambre des Représentants, 897/2-92/93, pp. 167-168.

.../...

Article 2.

L'article 8 en projet prévoit que moyennant demande écrite et motivée du redevable, celui-ci peut acquitter le droit d'usage annuel au moyen de versements trimestriels, le tarif applicable en ce cas étant le tarif mensuel prévu à l'article 7, alinéa 2, de la loi du 27 décembre 1994 portant assentiment des actes internationaux mentionnés ci-après.

Interrogé sur la compatibilité de cette disposition avec la directive 93/89/CEE du Conseil du 25 octobre 1993 relative à l'application par les Etats membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures (article 7, g)) et avec l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume de Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993 (articles 7 à 10), le fonctionnaire délégué a répondu que ce fractionnement constitue, en fait, une facilité de paiement révocable dès que le bénéficiaire ne respecte plus les délais octroyés par la loi et que, si le paiement fractionné est calculé sur la base du tarif mensuel, ceci s'explique :

.../...

"1° par l'inexistence de tarifs trimestriels dans la directive 93/89/C.E.E. [article 7, 1), de l'Accord];

...

2° par l'impossibilité corrélative de délivrer des attestations pour des montants égaux à un quart du montant annuel;

3° par l'obligation de délivrer une attestation relative au montant réellement perçu [article 9, 1), de l'Accord]".

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas pu approfondir la question et vérifier, notamment, s'il est possible d'appliquer pour le calcul de la taxe annuelle, non pas le taux prévu à l'article 8, 1), de l'accord précité, mais bien celui prévu au 2) du même article et, plus fondamentalement, si un fractionnement du droit d'usage annuel est concevable compte tenu de l'obligation de ne délivrer une attestation qu'après acquittement du droit d'usage (article 9 du même accord).

Chapitre II du projet.

Ce chapitre confie au Ministre des Finances le soin d'arrêter de nombreuses mesures d'exécution. Conformément à l'article 108 de la Constitution, cette compétence appartient en principe au Roi et non au ministre, le Roi pouvant à son tour déléguer au ministre des pouvoirs de détail. Certes, les mesures d'exécution visées par le projet sont en général de détail mais la rédaction de

.../...

certaines articles ne fait pas apparaître cette restriction. Pour que ces délégations soient juridiquement admissibles, elles doivent être revues, afin qu'y soit exprimé le caractère secondaire des mesures qui pourront être arrêtées par le ministre.

Est particulièrement critiquable l'article 14, § 2, en projet, qui autorise le Ministre des Finances à prescrire "toutes mesures de contrôle jugées nécessaires" et qui, dans un même temps, prévoit que toute infraction auxdites mesures "entraîne le retrait de la réduction" prévue par la loi.

Article 17.

L'attribution de pouvoir au Roi prévue à l'article 17 du projet ne se concilie pas avec le principe constitutionnel de la compétence exclusive du législateur en matière d'établissement de l'impôt au profit de l'Etat, inscrit à l'article 170, § 1er, de la Constitution; en effet, si ce principe ne signifie pas que le législateur doive prendre lui-même toutes les dispositions relatives à semblable impôt, il faut néanmoins que le pouvoir législatif institue l'impôt, détermine son assiette et en fixe le taux (pour le surplus, il peut, conformément à l'article 108 ou à l'article 105 de la Constitution, laisser ou attribuer

.../...

au Roi, le soin de prendre des dispositions réglementaires tendant à assurer l'exécution de la loi) (1).

S'il est vrai qu'en ce qui concerne certains impôts indirects, la pratique s'est instaurée, depuis très longtemps, que le législateur confie au Roi le pouvoir d'exiger le paiement immédiat de droits nouveaux, les dispositions législatives attribuant de tels pouvoirs au Roi trouvent une justification de fait dans la nécessité d'empêcher la spéculation ou la disparition de la matière taxable grâce à l'adoption très rapide des nouvelles mesures. Pour se concilier avec le principe constitutionnel de la légalité de l'impôt, ces dispositions législatives prévoient que le Gouvernement saisira, immédiatement ou, du moins, à bref délai, les Chambres législatives d'un projet de loi établissant à titre définitif l'impôt nouveau dont il s'agit. Mais il est manifeste que le régime juridique du barème visé à

(1) C'est ce que le Conseil d'Etat a souligné dans plusieurs de ses avis, par exemple, l'avis sur le projet devenu la loi du 20 novembre 1962 portant réforme des impôts sur les revenus (Doc. parl., Chambre, session 1961-1962, n° 264/1, pp. 124-125; Pasin., 1962, pp. 1360-1361), l'avis sur le projet devenu la loi du 25 juin 1973 qui modifie, sur plusieurs points, le Code des impôts sur les revenus (Doc. parl., Chambre, session 1972-1973, n° 521/1, pages 41 à 45; Pasin., 1973, pp. 637-640) et l'avis sur le projet devenu la loi du 22 décembre 1989 portant des dispositions fiscales (Doc. parl., Sénat, 806/2 (1989-1990), p. 38). Pour la doctrine, voy. spéc. W. Ganshof van der Meersch, L'impôt et la loi, en hommage à V. Gothot, Faculté de Droit de Liège, Vaillant-Carmanne, 1962, pp. 257-320. Pour la jurisprudence, voy. e.a. J. KIRPATRICK, Les impôts sur les revenus et les sociétés, Examen de jurisprudence, R.C.J.B., 1984, p. 671 et s., ici, pp. 676-683.

l'article 17 de l'avant-projet est étranger à cette problématique.

Article 20.

Interrogé sur les motifs qui ont conduit les auteurs du projet à arrêter des dates différentes d'entrée en vigueur des dispositions du projet, le fonctionnaire délégué a fourni les explications suivantes :

"...

- a) les articles 1er à 4 du projet en examen tendent à modifier la loi du 27 décembre 1994 portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993 (Moniteur belge du 31 décembre 1994) ... Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1995 et les modifications en projet doivent en faire partie intégrante.
- b) L'article 5 du projet n'a d'autre but que de rectifier une erreur typographique qui s'est glissée dans le texte de l'article 10, § 1er, alinéa 2 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (CTA).

En effet, lors de l'examen du projet devenu loi du 28 décembre 1990 relative à diverses dispositions fiscales, le secrétariat de la Commission des Finances de la Chambre des Représentants a renuméroté les articles dudit projet et une

.../...

erreur - ... - s'est glissée dans les textes légaux modifiés. Ainsi, les mots "articles 30 et 32" sont devenus "articles 29 et 31" sans que cette modification, d'ailleurs dénuée de sens, soit en rien volontaire.

Le texte ainsi "modifié" en Commission a été adopté en séance plénière, puis par l'autre Chambre sans attirer l'attention des Parlementaires.

..., cette erreur doit ... être tout naturellement rectifiée "ex tunc", c'est-à-dire au 1er janvier 1991.

- c) L'article 6 du projet tend à abroger les articles 14 et 16 - actuels - du CTA et vise à se mettre en conformité avec la directive européenne 93/89/CEE.

Dans l'accord - de nature politique - conclu entre le Gouvernement fédéral et certaines unions professionnelles de transporteurs routiers, au sujet des mesures d'accompagnement de l'instauration de l'Eurovignette, il a été décidé de ne supprimer les réductions de taxe de circulation de 25 % pour ancienneté du véhicule (article 14) et de 10 % ou 40 % pour parc automobile (article 16) :

- 1° qu'à partir du 1er avril 1995, en ce qui concerne les véhicules pour lesquels le fait générateur de la taxe s'accomplit à partir de cette date;
- 2° qu'à partir de l'exercice d'imposition 1996, en ce qui concerne les véhicules pour lesquels le fait générateur s'est accompli avant le 1er avril 1995.

La rédaction de l'article 20, alinéa 3, du projet de loi traduit les termes de cet accord. L'abrogation au 31 décembre 1995 est motivée par le fait qu'une rédaction nouvelle des articles 14 et 15 du CTA est prévue respectivement aux articles 11 et 12 du projet en examen, lesquelles dispositions devraient entrer en vigueur au

.../...

1er janvier 1996 (cf. article 20, alinéa 4 du projet).

- d) Les articles 7 à 16 du projet de loi (et non 7 à 15 comme mentionné à l'article 20, alinéa 4) proposent une modification globale du Titre II du CTA consistant essentiellement à faire d'un système de perception automatisée de la taxe de circulation la règle.

L'entrée en vigueur à la même date (le 1er janvier 1996) donnera une configuration nouvelle audit Titre II.

- e) L'article 17 du projet tend à donner au Roi une habilitation qui ne devrait être activée que vers la fin du premier semestre de l'année 1995. Une entrée en vigueur classique (10 jours après publication) paraissait dès lors amplement suffisante".

OBSERVATIONS FINALES.

Du point de vue de la légistique, le projet appelle les observations suivantes :

Chapitre premier.

Dans l'intitulé du premier chapitre et dans la phrase liminaire de l'article 1er, il convient bien sûr d'indiquer la date de la loi visée, soit 27 décembre 1994.

Dans l'article 8 en projet, mieux vaut remplacer les tirets par des subdivisions 1º et 2º.

Dans le texte français de la phrase liminaire de l'article 3 du projet, on écrira "12" en chiffres arabes.

.../...

Chapitre II.

Le chapitre II du projet contient de nombreuses entorses aux règles de la légistique formelle.

Ainsi :

- 1° Les textes modificatifs doivent modifier les articles du texte antérieur dans leur ordre numérique. La dispositions figurant sous l'article 5 doit donc être placée après l'article 10 du projet.
- 2° Lorsqu'un article est remplacé, il n'y a pas lieu "d'abroger et de remplacer" la version originelle de cet article. L'abrogation résulte de plein droit du remplacement de l'article par la disposition nouvelle qui en prend la place.

Sur cette base, puisque les articles 11 et 12 du projet remplacent respectivement l'article 14 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et l'article 16 du même Code, l'article 6 du projet qui prévoit l'abrogation de ces articles doit être omis.

La phrase liminaire de l'article 11 du projet devra donc être rédigée comme suit :

"Art. 11. L'article 14 du même Code, remplacé par la loi du 27 juin 1972 et modifié par la loi du 22 décembre 1977 et l'arrêté royal du 27 janvier 1981, est remplacé par la disposition suivante :".

.../...

- 3° Il n'y a lieu de faire référence aux textes qui ont antérieurement modifié un article que le projet tend à nouveau à modifier, qu'en mentionnant ceux qui contiennent une modification expresse et qui sont encore en vigueur.

Ainsi, dans la phrase liminaire de l'article 10 du projet, il convient d'omettre les mots "la loi du 27 juin 1972" car la modification apportée par ladite loi est depuis lors devenue sans objet.

- 4° Le procédé de réglementation par référence est déconseillé, d'autant plus lorsqu'il est fait référence à un texte qui n'a pas été publié au Moniteur belge, par exemple à une directive européenne. Tel est le reproche qui peut être fait à l'article 19 en projet, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.
- 5° Enfin et surtout, il faut éviter qu'un texte modificatif n'ait pour objet de déplacer des articles ou simplement d'en changer le numérotage. Ces modifications peuvent entraîner de grandes difficultés eu égard aux références qui seraient faites à ces articles dans d'autres textes. La remarque concerne particulièrement les articles 12 à 16 du projet.

Par ailleurs, les textes modificatifs ne peuvent jamais être présentés de telle sorte que certains articles du texte originel ne seraient pas expressément soit abrogés, soit remplacés. Or, il semble bien que l'article 13 du projet conduit à l'abrogation implicite des articles 20, 21,

.../...

22 et 23 actuels du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.

Les suggestions suivantes pourraient être faites aux fins de remédier à ces écueils :

- a) abroger les articles 15 à 20 du Code;
- b) remplacer les articles 21 à 23 par les dispositions reprises au projet sous les articles 15 à 17 (voir article 12 du projet) et prévoir l'insertion d'articles 23bis et 23ter qui reproduiraient les dispositions des articles 18 et 19 en projet;
- c) l'article 13 du projet devrait être omis;
- d) l'article 14 du projet serait rédigé comme suit :

"Art. 14. § 1er. L'intitulé du chapitre X du même Code, est remplacé par l'intitulé suivant :

"Chapitre X ...".

§ 2. Les articles 29, modifié par la loi du 24 mars 1970, à 32 du même Code sont remplacés par les dispositions suivantes :

Art. 29. ...

Art. 30. ... (reproduire les dispositions des articles 24 à 27 en projet).

.../...

Art. 31. ...

Art. 32. ...

§ 3. Les articles 33 à 36 du même Code sont abrogés".

e) A propos de l'article 15 du projet, on prévoirait, en trois articles distincts :

- le remplacement de l'article 36bis, inséré par la loi du 27 juin 1972 et modifié par l'arrêté royal du 27 janvier 1981, par la disposition prévue à l'article 28 en projet;
- le remplacement de l'article 36ter, inséré par la loi du 27 juin 1972, par la disposition prévue à l'article 29 en projet;
- l'abrogation de l'article 36quater, inséré par la loi du 23 décembre 1974.

f) l'article 16 devrait être omis.

Chapitre III.

Dans la phrase liminaire de l'article 18 du projet, il convient d'omettre les mots "par l'article 120 de la loi du 14 février 1961 et" car la modification apportée par ladite loi est depuis lors devenue sans objet.

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 :

- "1. het voorontwerp van wet strekt onder meer ertoe uitvoering te verlenen aan het akkoord dat in het Overlegcomité van 13 december 1994 tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps -en Gewest-regeringen werd bereikt : daarbij is inzonderheid bepaald dat het desbetreffende voorontwerp van wet, samen met het advies van de Raad van State, voor akkoord aan het Comité van 10 januari 1995 moet worden voorgelegd (...);
2. bovendien omvat het voorontwerp verscheidene bepalingen die overeenkomstig het protocol van akkoord dat werd gesloten tussen de Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven en bepaalde beroepsorganisaties van wegvervoerders die het federaal eurovignet verschuldigd zijn (...), in januari 1995 bij het Parlement moeten worden voorgelegd".

*

* *

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

*

* *

.../...

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.Artikel 1.

De gemachtigde ambtenaar is verzocht de grondwet-
tigheid van artikel 1 van het ontwerp te rechtvaardigen. In
zijn antwoord voert hij het precedent aan van artikel 356
van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de
federale staatsstructuur, dat de wet van 23 januari 1989
betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, van de Grondwet
bedoelde belastingsbevoegdheid heeft aangevuld met een
artikel 2, luidende :

"De Staat en de gemeenschappen zijn niet gemachtigd om
belastingen te heffen op de in artikel 6, § 1, II,
eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980
tot hervorming der instellingen bedoelde materies water
en afval, noch opcentiemen te heffen op belastingen en
heffingen op deze materies, noch kortingen hierop toe
te staan".

De commentaar op die bepalingen die is vervat in
de toelichting bij het voorstel van wet dat aan de oorsprong
ervan ligt, luidde als volgt :

"TOELICHTING BIJ TITEL XIV VAN BOEK II.

Wijzigingen van de wet van 23 januari 1989
houdende uitvoering van artikel 110, § 2,
tweede lid, van de Grondwet.

Artikelen 330, 331 en 332.

Deze regeling heeft tot doel om het water en het
afval als belastbare materie voor te behouden aan de
Gewesten. Voor de omschrijving van de begrippen
"water" en "afval" wordt verwezen naar artikel 6, § 1,
II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus
1980 tot hervorming der instellingen, zoals dit zal

.../...

gewijzigd worden door het voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale staatsstructuur. Dit betekent dat met name niet verwezen wordt naar het in artikel 6, § 1, II, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde radioactief afval, waarvoor de federale overheid (naast haar materiële bevoegdheid) haar fiscale bevoegdheid behoudt.

Enerzijds, moet het voorgestelde artikel 2 begrepen worden als een beperking waaraan de federale overheid, die krachtens artikel 110, § 1, van de Grondwet over belastingsbevoegdheid beschikt, zichzelf onderwerpt. Anderzijds, legt het een beperking op aan de gemeenschappen en is het als dusdanig een uitvoering van artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet (1)".

In het advies dd. 1 april 1993 van de Raad van State, uitgesproken in verenigde kamers, wordt het volgende opgemerkt :

"TITEL XIV. - Wijzigingen van de wet van 23 januari 1989 houdende uitvoering van artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

Artikelen 330 tot 332.

Juridische draagwijdte en grondwettigheid van de voorgestelde bepalingen.

Zoals terecht wordt gesteld in de toelichting bij het voorgestelde artikel 2 (artikel 332 van het voorstel) van het wetsvoorstel, "legt het een beperking op aan de gemeenschappen en is het als dusdanig een uitvoering van artikel 110, § 2, tweede lid, van de Grondwet" (2).

In diezelfde toelichting staat tevens te lezen dat dit artikel (tevens) moet worden begrepen "als een

(1) Gedr. stuk Kamer van Volksvertegenwoordigers, 897/1-92/93, blz. 72.

(2) Gedr. Stuk Kamer 897, 1992-1993, nr. 1, blz. 72.

beperking waaraan de federale overheid, die krachtens artikel 110, § 1, van de Grondwet over belastingsbevoegdheid beschikt, zich zelf onderwerpt", doordat die bepaling voorschrijft dat de Staat evenmin gemachtigd is om belastingen te heffen op de "materies water en afval".

Indien die wetsbepaling wordt aangenomen, zou ze de beperkte draagwijdte hebben van een aansporing van de huidige aan de toekomstige wetgever, die aan deze aanbeveling voorbij zou kunnen gaan door met een gewone meerderheid te beslissen.

De vermelding van de Staat in het voorgestelde artikel 2 moet vervallen, aangezien ze geen juridische betekenis heeft en buiten het bepaalde in de Grondwet valt (1)" (2).

De Raad van State kan naar aanleiding van de thans onderzochte bepaling niet anders dan verwijzen naar die opmerking.

Artikel 2.

-
- (1) De bemoeiing van de nationale wetgever kan, op het stuk van de verdeling van het belastingobject, wanneer hij met een gewone meerderheid beslist, alleen betrekking hebben op de bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten ter zake, ongeacht of men de zaak bekijkt uit het oogpunt van de organisatie van de instellingen dan wel uit dat van de hiërarchie van de rechtsregels. (De nationale wetgever vermog te bepalen welke belastingen door de Gemeenschap en de Gewesten niet mogen worden geheven; hij kan ook een door een Gemeenschap of een Gewest ingestelde belasting afschaffen of beperken indien daartoe de noodzakelijkheid blijkt - Arbitragehof, arrest nr. 47 van 25 februari 1988, Belgisch Staatsblad van 17 maart 1988, considerans 6.B.2.). Iedere andere bemoeiing ontbreekt het aan juridische waarde.
- (2) Gedr. Stuk Kamer van Volksvertegenwoordigers, 897/2-92/93, blz. 167-168.

Het ontworpen artikel 8 schrijft voor dat de belastingplichtige op schriftelijke en gemotiveerde aanvraag het jaarlijkse gebruiksrecht kan betalen door middel van driemaandelijke stortingen, in welk geval het maandelijks tarief wordt toegepast dat wordt voorgeschreven bij artikel 7, tweede lid, van de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van de hierna genoemde internationale akten.

De gemachtigde ambtenaar is gevraagd of die bepaling bestaanbaar is met richtlijn 93/89/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de toepassing door de Lid-Staten van de belastingen op sommige voor het goederenvervoer over de weg gebruikte voertuigen en van de voor het gebruik van sommige infrastructuurvoorzieningen geheven tolgeden en gebruiksrechten (artikel 7, g)), alsmede met het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, ondertekend te Brussel op 9 februari 1994 door de Regeringen van het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden, en tot invoering van een Eurovignet overeenkomstig richtlijn 93/89/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 oktober 1993 (artikelen 7 tot 10). De gemachtigde ambtenaar heeft daarop geantwoord dat die gespreide betaling in feite een gemakkelijke betalingsvoorwaarde vormt die herroepbaar is zodra de begunstigde de bij de wet bepaalde termijnen niet meer in acht neemt, en dat de berekening van die gespreide betaling op basis van het maandelijks tarief kan worden verklaard :

"1° par l'inexistence de tarifs trimestriels dans la directive 93/89/C.E.E. [article 7, 1), de l'Accord];

.../...

...

- 2° par l'impossibilité corrélative de délivrer des attestations pour des montants égaux à un quart du montant annuel;
- 3° par l'obligation de délivrer une attestation relative au montant réellement perçu [article 9, 1), de l'Accord]".

De Raad van State heeft, binnen de korte termijn die hem is toegemeten, dat vraagstuk niet nader kunnen onderzoeken, en hij heeft inzonderheid niet kunnen nagaan of voor de berekening van de jaarlijkse belasting niet het percentage vermeld in artikel 8, 1), van voornoemd Verdrag kan worden toegepast, doch wel het tarief vermeld in punt 2 van hetzelfde artikel, noch - meer in het bijzonder wat de grond van de zaak betreft - of een gespreide betaling van het jaarlijkse gebruiksrecht denkbaar is, gelet op de verplichting om pas een bewijs van betaling af te geven nadat het gebruiksrecht is betaald (artikel 9 van hetzelfde Verdrag).

Hoofdstuk II van het ontwerp.

Dit hoofdstuk verleent de Minister van Financiën de bevoegdheid om tal van uitvoeringsmaatregelen te nemen. Overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet komt die bevoegdheid in beginsel aan de Koning toe, doch niet aan de minister, met dien verstande dat de Koning op zijn beurt aan de minister de bevoegdheid kan delegeren om detailkwesties te regelen. Weliswaar zijn de in het ontwerp bedoelde uitvoeringsmaatregelen over het algemeen detailmaatregelen, doch die beperking blijkt niet uit de lezing van sommige

.../...

artikelen. Die delegaties moeten worden herzien willen ze juridisch aanvaardbaar zijn, opdat erin tot uiting komt dat de maatregel die door de minister kunnen worden vastgesteld van bijkomstige aard zijn.

Die kritiek geldt inzonderheid voor het ontworpen artikel 14, § 2, dat de Minister van Financiën machtigt om "alle nodig geoordeelde controlemaatregelen" voor te schrijven en dat terzelfder tijd bepaalt dat iedere overtreding van die maatregelen "het intrekken van de vermindering" voorgeschreven bij de wet tot gevolg heeft.

Artikel 17.

De toekenning, aan de Koning, van de bevoegdheid omschreven in artikel 17 van het ontwerp is niet bestaanbaar met het grondwettelijke beginsel van de exclusieve bevoegdheid van de wetgever op het gebied van de invoering van een belasting ten behoeve van de Staat, zoals is vastgelegd in artikel 170, § 1, van de Grondwet; dit beginsel houdt weliswaar niet in dat de wetgever zelf alle bepalingen betreffende zulk een belasting moet vaststellen, doch de wetgevende macht moet de belasting invoeren, de grondslag ervan vaststellen en de belastingvoet bepalen (voor het overige kan de wetgever het overeenkomstig artikel 105 of artikel 108 van de Grondwet aan de Koning overlaten of Hem

opdragen om de verorderingsbepalingen tot uitvoering van de wet vast te stellen) (1).

Sedert lang reeds heeft de praktijk ingang gevonden dat de wetgever met betrekking tot bepaalde indirecte belastingen aan de Koning de bevoegdheid toekent om de onmiddellijke betaling van nieuwe rechten te eisen, doch de wetsbepalingen die zulke bevoegdheden aan de Koning toekennen, ontleen hun feitelijke wetiging aan de noodzaak om speculatie of om verdwijning van het belastingobject te verhinderen door de zeer snelle aanvaarding van de nieuwe maatregelen. Opdat die wetsbepalingen zich kunnen verdragen met het grondwettelijke beginsel van de wettigheid van de belasting, wordt bepaald dat de Regering onverwijld of althans eerlang bij de Wetgevende Kamers een ontwerp van wet zal indienen dat de nieuwe desbetreffende belasting definitief vaststelt. Het is echter duidelijk dat de rechts-

-
- (1) De Raad van State heeft zulks in verscheidene van zijn adviezen beklemtoond, bijvoorbeeld in het advies over het ontwerp dat de wet van 20 november 1962 houdende hervorming van de inkomstenbelastingen is geworden (Gedr. stuk Kamer, zitting 1961-1962, nr. 264/1, blz. 124-125), in het advies over het ontwerp dat de wet van 25 juni 1973 is geworden die op verscheidene punten het Wetboek van de inkomstenbelastingen wijzigt (Gedr. stuk Kamer, zitting 1972-1973, nr. 521/1, blz. 41 tot 45) en in het advies over het ontwerp dat de wet van 22 december 1989 houdende fiscale bepalingen is geworden (Gedr. stuk Senaat, 806/2 (1989-1990), blz. 38). Wat de rechtsleer betreft, zie inz. W. Ganshof van der Meersch, *L'impôt et la loi*, en hommage à V. Gothot, *Faculté de Droit de Liège*, Vaillant-Carmanne, 1962, blz. 257-320. Wat de rechtspraak betreft, zie o.m. J. KIRKPATRICK, *Les impôts sur les revenus et les sociétés*, Examen de jurisprudence, R.C.J.B., 1984, blz. 671 e.v., hier blz. 676-683.

regeling betreffende de schaal waarvan sprake is in artikel 17 van het voorontwerp niets van doen heeft met die problematiek.

Artikel 20.

Op de vraag waarom de stellers van het ontwerp verschillende data van inwerkingtreding van de bepalingen van het ontwerp hebben vastgesteld, heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende uitleg verstrekt :

"...

- a) les articles 1er à 4 du projet en examen tendent à modifier la loi du 27 décembre 1994 portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993 (Moniteur belge du 31 décembre 1994) ... Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1995 et les modifications en projet doivent en faire partie intégrante.
- b) L'article 5 du projet n'a d'autre but que de rectifier une erreur typographique qui s'est glissée dans le texte de l'article 10, § 1er, alinéa 2 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (CTA).

En effet, lors de l'examen du projet devenu loi du 28 décembre 1990 relative à diverses dispositions fiscales, le secrétariat de la Commission des Finances de la Chambre des Représentants a renuméroté les articles dudit projet et une

.../...

erreur - ... - s'est glissée dans les textes légaux modifiés. Ainsi, les mots "articles 30 et 32" sont devenus "articles 29 et 31" sans que cette modification, d'ailleurs dénuée de sens, soit en rien volontaire.

Le texte ainsi "modifié" en Commission a été adopté en séance plénière, puis par l'autre Chambre sans attirer l'attention des Parlementaires.

..., cette erreur doit ... être tout naturellement rectifiée "ex tunc", c'est-à-dire au 1er janvier 1991.

- c) L'article 6 du projet tend à abroger les articles 14 et 16 - actuels - du CTA et vise à se mettre en conformité avec la directive européenne 93/89/CEE.

Dans l'accord - de nature politique - conclu entre le Gouvernement fédéral et certaines unions professionnelles de transporteurs routiers, au sujet des mesures d'accompagnement de l'instauration de l'Eurovignette, il a été décidé de ne supprimer les réductions de taxe de circulation de 25 % pour ancienneté du véhicule (article 14) et de 10 % ou 40 % pour parc automobile (article 16) :

- 1° qu'à partir du 1er avril 1995, en ce qui concerne les véhicules pour lesquels le fait générateur de la taxe s'accomplit à partir de cette date;
- 2° qu'à partir de l'exercice d'imposition 1996, en ce qui concerne les véhicules pour lesquels le fait générateur s'est accompli avant le 1er avril 1995.

La rédaction de l'article 20, alinéa 3, du projet de loi traduit les termes de cet accord. L'abrogation au 31 décembre 1995 est motivée par le fait qu'une rédaction nouvelle des articles 14 et 15 du CTA est prévue respectivement aux articles 11 et 12 du projet en examen, lesquelles dispositions devraient entrer en vigueur au 1er janvier 1996 (cf. article 20, alinéa 4 du projet).

.../...

- d) Les articles 7 à 16 du projet de loi (et non 7 à 15 comme mentionné à l'article 20, alinéa 4) proposent une modification globale du Titre II du CTA consistant essentiellement à faire d'un système de perception automatisée de la taxe de circulation la règle.

L'entrée en vigueur à la même date (le 1er janvier 1996) donnera une configuration nouvelle audit Titre II.

- e) L'article 17 du projet tend à donner au Roi une habilitation qui ne devrait être activée que vers la fin du premier semestre de l'année 1995. Une entrée en vigueur classique (10 jours après publication) paraissait dès lors amplement suffisante".

SLOTOPMERKINGEN.

Uit het oogpunt van de wetgevingstechniek behoren omtrent het ontwerp de volgende opmerkingen te worden gemaakt :

Hoofdstuk I.

In het opschrift van hoofdstuk I en in de inleidende zin van artikel 1 moet uiteraard de datum van de betrokken wet worden aangegeven, te weten 27 december 1994.

In het ontworpen artikel 8 zou het beter zijn de streepjes te vervangen door een onderverdeling in 1º en 2º.

In de Franse tekst van de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp schrijve men "12" in Arabische cijfers.

.../...

Hoofdstuk II.

In hoofdstuk II van het ontwerp worden de regels van de wetgevingstechniek verscheidene malen geschonden.

Onder meer de volgende regels moeten in acht worden genomen :

- 1° Bij wijziging van artikelen wordt de bestaande nummering in acht genomen. De bepaling die is opgenomen in artikel 5 moet dus na artikel 10 van het ontwerp komen te staan.
- 2° Bij vervanging van een artikel behoeft de oorspronkelijke tekst niet te worden "opgeheven en vervangen". De opheffing volgt immers van rechtswege uit de vervanging van het artikel door de nieuwe bepaling die er de plaats van inneemt.

Aangezien de artikelen 11 en 12 van het ontwerp respectievelijk artikel 14 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen en artikel 16 van hetzelfde Wetboek vervangen, moet op basis daarvan artikel 6 van het ontwerp, dat voorziet in de opheffing van die artikelen, vervallen.

De inleidende zin van artikel 11 van het ontwerp moet dus als volgt worden gesteld :

"Art. 11. Artikel 14 van hetzelfde Wetboek, vervangen bij de wet van 27 juni 1972 en gewijzigd bij de wet van

.../...

22 december 1977 en het koninklijk besluit van 27 januari 1981, wordt vervangen door de volgende bepaling :".

- 3° Wanneer wordt verwezen naar teksten die voordien een artikel hebben gewijzigd waarvan het ontwerp opnieuw de wijziging beoogt dienen alleen die teksten te worden vermeld die een uitdrukkelijke wijziging bevatten en die nog van kracht zijn.

Zo dienen in de inleidende zin van artikel 10 van het ontwerp de woorden "de wet van 27 juni 1972" te vervallen daar de door de genoemde wet aangebrachte wijziging sedertdien doelloos is geworden.

- 4° Het stellen van regels door verwijzing is af te raden, te meer wanneer wordt verwezen naar een tekst die niet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, bij voorbeeld een Europese richtlijn. Dit kan worden ingebracht tegen het ontworpen artikel 19 van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen.
- 5° Het is ten slotte en in het bijzonder af te raden een wijziging alleen te doen strekken om artikelen te verplaatsen of te vernummeren. Die wijzigingen kunnen immers grote moeilijkheden opleveren wanneer naar die artikelen wordt verwezen in andere regelingen. De opmerking heeft vooral betrekking op de artikelen 12 tot 16 van het ontwerp.

Bovendien mogen de wijzigingsteksten nooit zo worden gesteld dat bepaalde artikelen van de oorspronkelijke

tekst niet uitdrukkelijk worden opgeheven of vervangen. Artikel 13 van het ontwerp evenwel lijkt wel degelijk te leiden tot de impliciete opheffing van de huidige artikelen 20, 21, 22 en 23 van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen.

Om dit te verhelpen zouden de volgende voorstellen kunnen worden gedaan :

- a) de artikelen 15 tot 20 van het Wetboek opheffen;
- b) de artikelen 21 tot 23 vervangen door de bepalingen die in het ontwerp zijn opgenomen onder de artikelen 15 tot 17 (zie artikel 12 van het ontwerp) en voorzien in de invoeging van artikelen 23bis en 23ter die de bepalingen van de ontworpen artikelen 18 en 19 zouden overnemen;
- c) artikel 13 van het ontwerp zou moeten vervallen;
- d) artikel 14 van het ontwerp zou als volgt worden gesteld :

"Art. 14. § 1. Het opschrift van hoofdstuk X van hetzelfde Wetboek wordt vervangen door het volgende opschrift :

"Hoofdstuk X ...".

§ 2. De artikelen 29, gewijzigd bij de wet van 24 maart 1970, tot 32 van hetzelfde Wetboek, worden vervangen door de volgende bepalingen :

Art. 29. ...

Art. 30. ... (de bepalingen van de ontworpen artikelen 24 tot 27 overnemen).

Art. 31. ...

Art. 32. ...

§ 3. De artikelen 33 tot 36 van hetzelfde Wetboek worden opgeheven".

e) Wat artikel 15 van het ontwerp betreft, zou worden voorzien in drie afzonderlijke artikelen :

- de vervanging van artikel 36bis, ingevoegd bij de wet van 27 juni 1972 en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 27 januari 1981, door de bepaling in het ontworpen artikel 28;
- de vervanging van artikel 36ter, ingevoegd bij de wet van 27 juni 1972, door de bepaling in het ontworpen artikel 29;
- de opheffing van artikel 36quater, ingevoegd bij de wet van 23 december 1974.

f) artikel 16 zou moeten vervallen.

Hoofdstuk III.

In de inleidende volzin van artikel 18 van het ontwerp dienen de woorden "bij artikel 120 van de wet van 14 februari 1961 en" te worden weggelaten daar de bij de

.../...

genoemde wet aangebrachte wijziging sedertdien doelloos is
geworden.

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. P. TAPIE, premier président.

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

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier 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. REGNIER, eerste 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.