

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 22 mei 1995 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, betreffende het Eurovignet en de rechten voor het gebruik van het wegennet of de retributies in verband met het gebruik van de wegen en hun aanhorigheden, opgemaakt te Brussel op 6 april 1995", heeft op 24 oktober 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre des Finances, le 22 mai 1995, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant approbation de l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'eurovignette ainsi qu'aux droits d'usage routiers ou redevances liées à l'usage des routes et de leurs dépendances, fait à Bruxelles, le 6 avril 1995", a donné le 24 octobre 1995 l'avis suivant :

1. Artikel 170, § 2, van de Grondwet kent de Gewesten een eigen fiscale bevoegdheid toe.

Deze bevoegdheid vloeit voort uit het eerste lid van dat artikel, naar luid waarvan geen belasting ten behoeve van de Gemeenschap of het Gewest kan worden ingevoerd dan door een decreet of een in artikel 134 bedoelde regel.

Het tweede lid van datzelfde artikel 170, § 2, schrijft evenwel voor dat ten aanzien van die belastingen alleen de wet de uitzonderingen kan bepalen waarvan de noodzakelijkheid blijkt.

Krachtens die bepaling kan een gewone wet dus als het ware preventief bepalen welke belastingen de Gemeenschappen en Gewesten niet mogen heffen; zij kan evenzo een door een Gemeenschap of Gewest reeds ingestelde belasting afschaffen of beperken, indien daartoe de noodzakelijkheid blijkt (1).

Artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet belast de federale wetgever aldus naar gelang van de noodzakelijkheid de fiscaliteit van de deeltentiteiten te reguleren en regelt aldus de verdeling van de fiscale bevoegdheid bij wege van een hiërarchie van normen, vermits het bepaalt dat de wet de toepassing kan beperken van decreten of ordonnanties die belastingen invoeren.

(1) Arrest van het Arbitragehof nr. 47 van 25 februari 1988, overweging 6.B.2.

Bijgevolg betreft het een regel, vastgelegd in de Grondwet, die de respectieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt.

2. Volgens artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen mag geen samenwerkingsakkoord worden gesloten dat de regels niet in acht neemt die de Grondwet bepaalt met het oog op het vaststellen van die respectieve bevoegdheden.

Als het sluiten van een samenwerkingsakkoord een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg heeft, kan dat akkoord geen rechtsgrond vinden in artikel 92bis van de bijzondere wet, evenmin als in de grondwetsbepalingen houdende verdeling van bevoegdheden, die door dat akkoord zouden worden miskend. Een instemming door de wetgever kan die ongrondwettigheid niet verhelpen (1).

Het akkoord waarvan de voorontwerpen van wet en van decreet de instemming beogen, kan dus slechts geacht worden binnen de werkingssfeer van artikel 92bis van de bijzondere wet te vallen indien het geen enkele afstand of beperking inhoudt van de uitoefening, door de federale wetgever, van de bevoegdheid die artikel 170, § 2, tweede lid, van de

(1) Advies van de afdeling wetgeving over een ontwerp van wet "tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen", verstrekt op 13 juli 1988, Gedr. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, blz. 51-52; arrest Arbitragehof nr. 17/94 van 3 maart 1994, overweging B.5.3.

Grondwet hem toekent. De gewone wetgever moet zich immers vrijelijk kunnen kwijten van zijn regulerende taak die deze bepaling hem opdraagt, wanneer een wetgevend initiatief noodzakelijk blijkt. Het is derhalve uitgesloten de uitoefening van die bevoegdheid contractueel te doen afhangen van een bijkomende voorwaarde, ook al gaat het, zoals in het onderhavige geval, om het sluiten van een nieuw samenwerkingsakkoord, dat alsdan tot doel heeft aan de federale wetgever deze bevoegdheid "terug te geven" die hij rechtstreeks aan de Grondwet ontleent, of nog van enige vorm van instemming van de Gewesten met een bijzonder wetgevend initiatief dat de tenuitvoerlegging beoogt van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

3. Om uit te maken of het akkoord, en bijgevolg ook de voorontwerpen van wet en van decreet, in overeenstemming zijn met deze bevoegdheidsbepalende regel en aldus hun rechtsgrond vinden in artikel 92bis van de bijzondere wet, moet derhalve de inhoud van het akkoord onderzocht worden, en moet nagegaan worden of het geen enkele verbintenis van de federale overheid bevat om zich ervan te onthouden met toepassing van artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet regels te stellen.

3.1. Naar luid van artikel 1, eerste lid, van het akkoord verbindt de federale overheid zich ertoe het recht voor het gebruik van het wegennet, ingesteld bij de wet van 27 december 1994 tot goedkeuring van 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, niet uit te breiden tot voertuigen waarop die regeling overeenkomstig artikel 3 van deze wet niet toepasselijk is.

In de aanhef van het akkoord wordt met betrekking tot het eerste lid van artikel 1 de volgende commentaar gegeven :

"Het eerste lid van dat artikel is niet enkel een herhaling van artikel 2bis van de wet van 27 december 1994, gewijzigd bij de wet van 10 april 1995 (1), omdat het inhoudt dat de Federale Regering het Eurovignet niet mag uitbreiden tot andere voertuigen dan die bedoeld in artikel 3 van dezelfde wet, zonder passende voorafgaande wijziging van dit samenwerkingsakkoord".

Artikel 1 van de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 110, §§ 1 en 2, (2) van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheden bepaalt :

-
- (1) Artikel 2bis van de voornoemde wet van 27 december 1994 bepaalt : "De Staat en de Gemeenschappen zijn niet gemachtigd om het in artikel 2 bedoelde recht voor gebruik van het wegnnet te heffen voor andere voertuigen en samengestelde voertuigen dan deze bedoeld in artikel 3, opcentiemen op zulke rechten te innen of een vermindering van die rechten toe te kennen".
- (2) Dit artikel is artikel 170 van de gecoördineerde Grondwet geworden.

.../...

"In de gevallen die niet voorzien zijn in artikel 11 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zijn de Raden niet gemachtigd om belastingen te heffen op de materies die het voorwerp uitmaken van een belasting door de Staat, noch opcentiemen te heffen op belastingen en heffingen ten voordele van de Staat, noch kortingen hierop toe te staan".

Aan de contractuele verbintenis van de federale overheid om het eurovignet niet uit te breiden tot voertuigen die niet worden bedoeld in de wet van 27 december 1994 ligt het voornemen ten grondslag om die fiscale bevoegdheid uitsluitend aan de Gewesten toe te kennen, niet bij wege van een wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, doch door de instemming met een samenwerkingsakkoord, wat niet is toegestaan.

3.2 Volgens artikel 1, eerste lid, van het akkoord verbindt de federale overheid er zich bovendien toe geen "kortingen op soortgelijke rechten toe te staan, indien die door een Gewest worden geheven op voertuigen die niet worden bedoeld in artikel 3 van de wet van 27 december 1994".

De federale overheid mag zulke kortingen op door een Gewest ingestelde belastingen alleen toestaan bij een wet gesteund op artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet; deze verbintenis kan derhalve slechts opgevat worden als een afstand van de uitoefening van de bevoegdheid die bij de voornoemde grondwetsbepaling is toegekend, een verbintenis die derhalve rechtstreeks in de weg staat aan de toepassing ervan.

.../...

4. Uit al het vorenstaande kan worden besloten dat de partijen het voornemen gehad hebben bij wege van een overeenkomst bepalingen vast te stellen in verband met de bevoegdheid waarvan sprake is in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet. Zulks blijkt overigens onomstotelijk uit de toelichtingen die de gemachtigden van de federale Regering ter zake hebben verstrekt :

"En tout état de cause on croit devoir souligner que l'accord de coopération implique que, sans modification préalable adéquate de ses dispositions :

- L' Autorité fédérale ne fera pas usage en la matière, au-delà de ce qui existe de la compétence accordée par l'article 170, § 1, de la Constitution;
- de même, aucune Région n'invoquera l'article 170, § 2, alinéa 1er, de la Constitution et
- enfin, l'Autorité fédérale ne compromettra pas cet équilibre en actionnant l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution".

Het akkoord schendt aldus een regel die in de Grondwet vastgelegd is om de respectieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten te bepalen, en gaat bijgevolg de werkingssfeer te buiten van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

1. L'article 170, § 2, de la Constitution attribue aux Régions une compétence fiscale propre.

Cette attribution résulte de son premier alinéa, aux termes duquel aucun impôt au profit de la Communauté ou de la Région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134.

Le second alinéa de ce même article 170, § 2, réserve toutefois à la loi le pouvoir de déterminer, relativement à ces impositions, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

Une loi ordinaire peut dès lors, en vertu de cette disposition, déterminer, en quelque sorte préventivement, quels impôts ne peuvent pas être levés par les Communautés et les Régions; elle peut de même supprimer ou limiter un impôt déjà établi par une Communauté ou une Région, si la nécessité en est démontrée (1).

L'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution charge ainsi le législateur fédéral d'assurer, en fonction des nécessités, la régulation de la fiscalité des entités fédérées, et organise en conséquence le partage de la compétence fiscale par une hiérarchie de normes, puisqu'il attribue à la loi le pouvoir de restreindre l'application de décrets ou ordonnances établissant des impôts.

(1) Arrêt de la Cour d'arbitrage n° 47 du 25 février 1988, considérant 6.B.2.

Il s'agit par conséquent d'une règle établie par la Constitution pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

2. L'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne permet pas de conclure d'accord de coopération qui ne serait pas conforme aux règles établies par la Constitution pour déterminer ces compétences respectives.

Un accord de coopération dont la conclusion entraînerait l'abandon, le dessaisissement ou le transfert de compétences ne pourrait pas plus trouver de fondement dans l'article 92bis de la loi spéciale que dans les dispositions constitutionnelles répartitrices de compétences qu'il méconnaîtrait. L'assentiment législatif ne pourrait remédier à semblable inconstitutionnalité (1).

L'accord qui fait en l'occurrence l'objet des avant-projets de loi et de décret d'assentiment ne peut donc être considéré comme entrant dans le champ d'application de l'article 92bis de la loi spéciale que s'il n'implique aucune renonciation ni restriction à l'exercice, par le législateur fédéral, de la compétence que lui confère l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution. Le

(1) Avis de la section de législation sur un projet de loi "modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles", donné le 13 juillet 1988, doc. parl., Chambre, n° 516/1 - 1988, pp. 51-52; arrêt de la Cour d'arbitrage n° 17/94 du 3 mars 1994, considérant B.5.3.

législateur ordinaire doit en effet demeurer libre de s'acquitter de la mission régulatrice que lui confie cette disposition, dès lors que la nécessité d'une intervention législative est démontrée. Il est par conséquent exclu de faire conventionnellement dépendre l'exercice de cette compétence d'une condition supplémentaire, qu'il s'agisse, comme en l'occurrence, de la conclusion d'un nouvel accord de coopération, qui aurait alors pour objet la "restitution" au législateur fédéral de ce pouvoir qu'il tient directement de la Constitution, ou encore de quelque forme d'acquiescement des Régions à une initiative législative particulière visant à mettre en oeuvre l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

3. Pour déterminer si l'accord et, partant, les avant-projets de loi et de décret d'assentiment sont conformes à cette règle de répartition des compétences et trouvent ainsi à se fonder sur l'article 92bis de la loi spéciale, il s'impose dès lors de procéder à son examen pour s'assurer qu'il ne comporte aucun engagement de l'autorité fédérale à ne pas légiférer en application de l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

3.1. L'autorité fédérale s'engage, aux termes de l'article 1er, alinéa 1er, de l'accord, à ne pas étendre le droit d'usage routier établi par 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, à des véhicules qui n'y sont pas assujettis en vertu de l'article 3 de cette loi.

Le préambule de l'accord donne de l'alinéa 1er de l'article 1er le commentaire suivant :

"L'alinéa 1er de cet article n'est pas le simple rappel de l'article 2bis de la loi du 27 décembre 1994, modifiée par la loi du 10 avril 1995 (1), puisqu'il implique que l'Autorité fédérale ne peut pas étendre l'eurovignette à d'autres véhicules que ceux visés à l'article 3 de la même loi sans modification préalable adéquate du présent accord de coopération".

L'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2, (2) de la Constitution dispose :

"Dans les cas non prévus par l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les Conseils ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui

-
- (1) L'article 2bis de la loi précitée du 27 décembre 1994 dispose : "L'Etat et les Communautés ne sont pas autorisés à lever le droit d'usage routier visé à l'article 2 sur les véhicules et ensembles de véhicules autres que ceux visés à l'article 3, à percevoir des centimes additionnels sur de tels droits ou à accorder des remises sur ceux-ci".
- (2) Lire actuellement article 170 de la Constitution coordonnée.

.../...

font l'objet d'une imposition par l'Etat, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni à accorder des remises sur ceux-ci".

L'engagement conventionnel de l'autorité fédérale de ne pas étendre l'eurovignette à des véhicules non visés par la loi du 27 décembre 1994 procède de l'intention de réserver en propre cette compétence fiscale aux Régions, non par une modification de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions mais par le biais de l'assentiment à un accord de coopération - ce qui ne peut se faire.

3.2. Selon l'article 1er, alinéa 1er, de l'accord, l'autorité fédérale s'engage en outre à ne pas "accorder des remises sur de tels droits s'ils étaient levés par une Région sur des véhicules non visés à l'article 3 de la loi du 27 décembre 1994".

De telles remises sur des impôts établis par une Région ne sauraient être accordées par l'autorité fédérale autrement que par une loi fondée sur l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution; cet engagement ne peut donc se comprendre que comme une renonciation à l'exercice de la compétence attribuée par cette disposition constitutionnelle, dont il contrarie par conséquent directement l'application.

4. Tous ces éléments permettent de conclure que l'intention des parties a été de prendre des dispositions

.../...

par voie conventionnelle au sujet de la compétence visée à l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution. C'est d'ailleurs ce qui ressort indubitablement des explications fournies à ce sujet par les délégués du Gouvernement fédéral :

"En tout état de cause on croit devoir souligner que l'accord de coopération implique que, sans modification préalable adéquate de ses dispositions :

- L'Autorité fédérale ne fera pas usage en la matière, au-delà de ce qui existe, de la compétence accordée par l'article 170, § 1, de la Constitution;
- de même, aucune Région n'invoquera l'article 170, § 2, alinéa 1er, de la Constitution et
- enfin, l'Autorité fédérale ne compromettra pas cet équilibre en actionnant l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution".

L'accord viole en cela une règle établie par la Constitution pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, et, partant, excède le champ d'application de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

De verenigde kamer waren samengesteld uit :

Les chambres réunies étaient composées de :

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

kamervoorzitter, voorzitter,
président de chambre, président,

R. ANDERSEN,

kamervoorzitter,
président de chambre,

D. VERBIEST,
C. WETTINCK,
P. LEMMENS,
P. LIENARDY,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS,
J. van COMPERNOLLE,
A. ALEN,
J.-M. FAVRESSE,

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

Mevrouwen
Mesdames

F. LIEVENS,
M. PROOST,

griffiers,
greffiers.

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

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. J.-L. PAQUET en B. SEUTIN, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. B. THYS en X. DELGRANGE, adjunct-referendarissen.

Les rapports ont été présentés par MM. J.-L. PAQUET et B. SEUTIN auditeurs. Les notes du bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. B. THYS et X. DELGRANGE, référendaires adjoints.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.