

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 28 décembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de loi "prise en exécution de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, en ce qui concerne le service des impôts régionaux et de l'impôt des Communautés", a donné le 17 février 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 28 december 1998 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van wet "genomen ter uitvoering van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de dienst van de gewestelijke belastingen en de Gemeenschapsbelasting", heeft op 17 februari 1999 het volgende advies gegeven :

Une analyse des articles 5 et 5bis de la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions ne permet pas d'aboutir à des conclusions indiscutables quant aux problèmes de compétence soulevés par l'avant-projet de loi.

S'il est clair que la loi spéciale garantit que, pour les impôts régionaux, au sens de l'article 3 de ladite loi, tous les contribuables demeurent soumis à des règles procédurales fédérales, en vertu du paragraphe 4 de l'article 5, que le service de l'impôt soit assuré par l'Etat ou par quelque entité fédérée que ce soit, en revanche, en ce qui concerne l'impôt communautaire visé à l'article 5bis, il peut être soutenu que le principe qui sous-tend l'ensemble de cette disposition est qu'il appartient à l'autorité qui assure le service de l'impôt, d'en fixer les règles de procédure au respect desquelles elle sera tenue.

L'avis de la section de législation (1) sur le projet devenu le décret de la Communauté française du 1er décembre 1997 portant assentiment à l'accord de coopération du 25 juillet 1997 entre la Communauté française et la Communauté flamande concernant la perception de la redevance radio et télévision sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale a adopté, de façon implicite sans doute, cette interprétation de la disposition.

(1) Avis n° L. 26.855/2/V, Doc. C.C.F., session 1997-1998, n° 197/1, p. 14.

C'est qu'à défaut de trouver dans le chapitre IIIbis de la loi spéciale, consacré à l'impôt des communautés, un texte identique à l'article 5, § 4, déjà évoqué, il semble bien que l'identité de traitement procédural garantie par ce texte ne puisse être étendue à l'impôt des communautés.

Il en résulte que le rappel, dans l'article 2 du projet, que la région assurera le service de l'impôt régional "conformément aux règles de procédure fixées par la loi" est donc non seulement superflu, puisque le principe est consacré par le législateur spécial, mais qu'il est aussi critiquable, parce qu'il donnerait à penser que le législateur ordinaire serait qualifié pour se déclarer compétent; ce pouvoir ne lui appartient pas; il lui revient seulement d'arrêter les règles de procédure au respect desquelles les régions seront tenues.

Quant à l'affirmation que les communautés seraient tenues, comme l'énonce l'article 3 de l'avant-projet de loi, d'assurer le service de l'impôt des communautés, "conformément aux règles de procédure fixées par la loi", elle appelle aussi une double critique, quoique partiellement différente : d'une part, le législateur ordinaire n'est pas qualifié, ainsi qu'on l'a vu, pour adopter une telle règle répartitrice des compétences; d'autre part, l'exposé des motifs ne démontre pas l'absence de contrariété entre cette conception de la répartition des compétences et celle qui paraît inscrite à l'article 5bis de la loi spéciale, de façon, il est vrai peu explicite.

.../...

Les mots "conformément aux règles de procédure fixées par la loi", doivent, dès lors, être omis aux articles 2 et 3.

Pour le surplus, on peut se demander si ce qui reste du dispositif des articles 2 et 3 ainsi corrigés est bien justifié : le texte de la loi spéciale n'empêche-t-il pas, par lui-même, la conséquence que la région ou la communauté peuvent, de plein droit, désigner les fonctionnaires et les services chargés du service des impôts, sans avoir besoin d'y être habilités par le législateur fédéral ordinaire ?

La section de législation a admis cette interprétation des textes dans l'avis (1) sur le projet devenu le décret flamand du 9 juin 1998 contenant des dispositions modifiant le Code des impôts sur les revenus pour ce qui concerne le précompte immobilier.

C'est pourquoi les articles 2 et 3 devraient être omis intégralement.

Par contre, l'article 4 de l'avant-projet de loi devrait être maintenu dans un but de sécurité juridique et de clarté pour les contribuables.

(1) Avis n° L. 27.193/1, Doc. Conseil flamand, session 1997-1998, n° 927/1, pp. 10-18.

Een analyse van de artikelen 5 en 5bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten levert geen onweerlegbare conclusies op betreffende de in het voorontwerp van wet opgeworpen bevoegdheidsproblemen.

Hoewel de bijzondere wet bepaalt dat voor de gewestelijke belastingen, als bedoeld in artikel 3 van de voornoemde wet, alle belastingplichtigen onderworpen blijven aan de federale procedureregels krachtens artikel 5, paragraaf 4, ongeacht of de dienst van de belasting verzekerd wordt door de Staat dan wel door gelijk welke deelentiteit, kan daarentegen, wat betreft de in artikel 5bis bedoelde gemeenschapsbelasting, worden gesteld dat het principe dat aan heel die bepaling ten grondslag ligt, hierin bestaat dat het zaak is van de overheid die bevoegd is voor de dienst van de belasting, om de procedureregels ervan vast te leggen, die ze zelf ook zal moeten naleven.

Het advies van de afdeling wetgeving (1) over het ontwerp dat het decreet geworden is van de Franse Gemeenschap van 1 december 1997 houdende toestemming in het samenwerkingsakkoord van 25 juli 1997 tussen Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de heffing van het kijk- en luistergeld op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, heeft weliswaar impliciet deze interpretatie van de bepaling aangenomen.

(1) Advies nr. L. 26.855/2/V, Gedr. St. C.C.F., zitting 1997-1998, nr. 197/1, blz. 14.

Aangezien in hoofdstuk IIIbis van de bijzondere wet, dat gewijd is aan de gemeenschapsbelasting, geen tekst voorkomt die overeenstemt met het reeds genoemde artikel 5, § 4, lijkt de volledige overeenstemming inzake procedurele behandeling die door deze tekst wordt gewaarborgd, niet te kunnen worden uitgebreid tot de gemeenschapsbelasting.

Daaruit volgt dat de rappelering in artikel 2 van het ontwerp, als zou het gewest zorgen voor de dienst van de gewestelijke belasting "overeenkomstig de door de wet bepaalde procedureregels", niet alleen overbodig is, aangezien dat principe door de bijzondere wetgever wordt gehuldigd, maar ook vatbaar is voor kritiek, daar het de indruk doet ontstaan dat de gewone wetgever zich bevoegd zou kunnen verklaren; deze bevoegdheid komt hem niet toe; hij mag alleen de procedureregels vastleggen die de gewesten moeten naleven.

De stelling dat de gemeenschappen ertoe gehouden zijn, zoals bepaald wordt in artikel 3 van het voorontwerp van wet, te zorgen voor de dienst van de gemeenschapsbelasting "overeenkomstig de door de wet vastgestelde procedureregels", geeft eveneens aanleiding tot tweeledige kritiek die evenwel gedeeltelijk verschilt van de bovenstaande : enerzijds is de gewone wetgever niet bevoegd, zoals reeds is gezegd, om zulk een bevoegdheidsverdelende regel aan te nemen; anderzijds blijkt uit de memorie van toelichting niet dat er geen strijdigheid is tussen deze opvatting omtrent de bevoegdheidsverdeling en die welke, weliswaar op weinig expliciete wijze, besloten ligt in artikel 5bis van de bijzondere wet.

.../...

De woorden "overeenkomstig de door de wet bepaalde procedureregels" behoren bijgevolg uit de artikelen 2 en 3 te worden weggelaten.

Bovendien rijst de vraag of wat overblijft van de tekst zelf van de aldus verbeterde artikelen 2 en 3 nog wel zin heeft : vloeit uit de tekst van de bijzondere wet zelf niet het gevolg voort dat het gewest of de gemeenschap van rechtswege de ambtenaren en de diensten kunnen aanwijzen die instaan voor de dienst van de belastingen, zonder dat ze daartoe door de gewone federale wetgever gemachtigd moeten worden ?

De afdeling wetgeving heeft met die interpretatie van de teksten ingestemd in het advies (1) over het ontwerp dat het Vlaamse decreet is geworden van 9 juni 1998 houdende bepalingen tot wijziging van het wetboek van de inkomstenbelastingen voor wat betreft de onroerende voorheffing.

Dat is de reden waarom de artikelen 2 en 3 in hun geheel zouden moeten worden geschrapt.

Artikel 4 van het voorontwerp van wet zou daarentegen behouden moeten blijven om redenen van rechtszekerheid en duidelijkheid voor de belastingplichtigen.

(1) Advies nr. L. 27.193/1, Gedr. St. Vlaamse Raad, zitting 1997-1998, nr. 927/1, blz. 10-18.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

J.-M. FAVRESSE,
J. KIRKPATRICK,

premier président,
eerste voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. J. REGNIER, premier auditeur
chef de section. La note du Bureau
de coordination a été rédigée et
exposée par M. P. BROUWERS,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. REGNIER, eerste
auditeur-afdelingshoofd. De nota
van het Coördinatiebureau werd
opgesteld en toegelicht door de
H. P. BROUWERS, adjunct-
referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS