

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 31.227/VR

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 31.227/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, le 1er février 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi spéciale "portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions", a donné le 21 février 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 1 februari 2001 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van bijzondere wet "tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten", heeft op 21 februari 2001 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

1.1. Dans le bref délai qui lui a été imparti pour rendre un avis et compte tenu de la haute technicité de l'avant-projet de loi spéciale soumis pour examen, il n'a pas été possible au Conseil d'Etat, section de législation, de procéder à une analyse complète du texte qui lui a été transmis du point de vue de la langue et de la légistique. Néanmoins, un certain nombre d'observations générales seront formulées à cet égard, étant entendu que les dispositions du projet auxquelles il sera fait référence sur ce point, seront uniquement évoquées à titre d'exemples et que les observations ne se voudront pas exhaustives. Il appartiendra à l'auteur du projet d'adapter si nécessaire d'autres passages du texte, et ce à la lumière des exemples donnés, même s'il n'y a pas été fait référence expressément dans les observations générales.

1.2. Divers articles du projet se caractérisent par une terminologie peu uniforme, ce qui peut donner lieu à l'incertitude quant aux intentions exactes de l'auteur du projet.

Ainsi, les dispositions en projet sous l'article 8 du projet prescrivent, par exemple, tantôt une "décision conjointe" des Régions (article 5, § 3, alinéa 2, en projet, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions), tantôt une "décision" des Régions, sans autre précision (article 5, § 3bis, en projet, de la même loi spéciale). La question

.../...

est de savoir si l'intention est effectivement de prévoir à cet égard une procédure distincte quant au fond et, dans l'affirmative, quelle est la raison d'être de cette différence.

La référence à certains articles ou à certaines subdivisions de ceux-ci ne s'opère pas non plus toujours uniformément. Ainsi, le texte néerlandais fait par exemple référence tantôt à l'"artikel 3, eerste lid, 1° tot 8°" (article 8, § 3, du projet), tantôt à l'"artikel 3, eerste lid, 10° tot en met 12°" (article 18 du projet). Il est évident que l'usage diversifié des mots "tot" et "tot en met" ne peut qu'être source d'insécurité juridique. Une même observation vaut pour le texte français, où on trouve "article 3, alinéa 1er, 1° à 8°" (article 8, § 3, du projet) et "article 3, alinéa 1er, 10° à 12° y compris".

Certains termes sont employés indifféremment, apparemment sans qu'aucun motif de fond ne le justifie. Ainsi, le texte français de l'article 5, § 2, en projet (article 7, § 4, du projet) emploie sans distinction les termes "décider" et "disposer", même si seul le premier terme est adéquat. Dans le texte néerlandais de l'article 62bis en projet (article 40 du projet), les mots "ver- kregen" et "bekomen" sont employés indifféremment.

Le projet comporte également de multiples renvois erronés. Ainsi, l'article 9bis, § 3, en projet (article 13 du projet) ne doit pas faire référence à "l'article précédent", dans le texte français,

.../...

ni au "vorige lid", dans le texte néerlandais, mais bien à "l'alinéa 2" ("het tweede lid") (1). Dans l'article 33bis, § 2, alinéa 5, en projet (article 18 du projet), le renvoi, dans le texte français, au "paragraphe précédent" est erroné, contrairement à ce qui est énoncé dans le texte néerlandais. Il convient en réalité de se référer, tant dans le texte français que dans le texte néerlandais, à l'alinéa 4.

Plus généralement, il peut d'ailleurs être relevé que l'auteur du projet fera bien de contrôler la concordance des textes français et néerlandais. Certains articles comportent en effet des termes ou des segments de phrase qui ont une portée différente quant au fond dans les deux textes (voir par exemple les termes "résultat" et "weerslag" dans l'article 9bis, § 4, en projet).

1.3. Du point de vue de la légistique, il peut être renvoyé aux observations formulées à ce sujet à la fin de l'avis. Néanmoins, le Conseil d'Etat, section de législation, se permet de signaler d'ores et déjà qu'il n'a pas pu examiner systématiquement les effets éventuels que peuvent avoir les articles en projet pour des dispositions normatives déjà existantes qui ne sont pas formellement modifiées par les dispositions en projet.

(1) Lorsque les paragraphes ne comportent qu'un seul alinéa, la division en paragraphes ne se justifie pas et elle doit être remplacée par une division en alinéas.

Ainsi, l'article 53, alinéa 1er, 1°bis, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 semble également devoir être abrogé à partir du 1er janvier 2002 et la référence aux "montants (...) visés aux articles 12 et 34" faite à l'article 53, alinéa 1er, 3°, de la même loi spéciale doit être adaptée, compte tenu de l'expiration de la période transitoire visée à l'article 12 de la loi spéciale.

D'une façon plus générale, la question peut d'ailleurs se poser de savoir si les dispositions de la section première ("Période transitoire") du Chapitre II de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ("Les Régions") doivent demeurer telles quelles et si elles ne peuvent pas être abrogées.

A la suite des modifications que l'article 47 du projet entend apporter à l'article 6, § 1er, IX, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la terminologie de l'article 6, § 3bis, 1°, de la même loi spéciale, qui fait encore référence aux "programmes de remise au travail des chômeurs", doit également être adaptée à la nouvelle notion de "demandeur d'emploi inoccupé". Etant donné que l'article 6, § 3bis, 1°, précité prévoit une obligation de concertation, à propos de laquelle on peut se demander si l'intention est de la maintenir également à l'égard des décisions supprimant les programmes de remise au travail, il semble opportun, par souci de clarté, d'adapter également cette disposition si l'on souhaite effectivement maintenir l'obligation de concertation en ce qui concerne cette suppression.

.../...

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis comporte différentes dispositions imposant la conclusion d'accords de coopération, selon le cas entre l'autorité fédérale et les régions, entre les communautés et les régions, entre les régions ou entre la Communauté française et la Communauté flamande.

La question est de savoir si toutes ces dispositions sont compatibles avec les principes constitutionnels relatifs à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions.

2.2. En vertu de l'article 92bis, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les accords de coopération peuvent notamment porter sur l'exercice conjoint de compétences propres. Lorsque le législateur spécial impose la conclusion d'un tel accord de coopération, il ne peut porter atteinte à des normes juridiques supérieures et notamment pas aux règles consacrées dans la Constitution même à propos de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions. Le législateur spécial, notamment, ne peut pas laisser aux communautés ou aux régions agissant conjointement, par la voie d'un accord de coopération, le souci d'exercer la compétence qui lui appartient en vertu des articles 175, alinéa 1er, et 177, alinéa 1er, de la Constitution pour fixer le régime de financement des communautés et des régions. Ce système, qui reviendrait à ce qu'une compétence fédérale devant être exercée par une loi spéciale soit transformée en une compétence

.../...

communautaire ou régionale, ne serait évidemment pas compatible avec la règle, découlant de la Constitution même, qui prescrit que les accords de coopération ne peuvent jamais entraîner un abandon, un échange ou une restitution de compétence (1).

Même l'association de l'autorité fédérale à de tels accords de coopération ne pourrait remédier à son inconstitutionnalité, premièrement parce qu'il ne serait pas satisfait à la condition qui prévoit que dans un accord de coopération, des compétences propres à chacune des parties concernées sont exercées conjointement - il n'y aurait en effet aucun apport de compétences communautaires ou régionales - et, deuxièmement, parce que la conclusion d'un tel accord de coopération porterait atteinte à la condition relative à la majorité spéciale que la Constitution a instaurée pour fixer le régime de financement des communautés et des régions.

2.3. En ce qui concerne les principes évoqués au 2.2, les dispositions suivantes du projet doivent être soumises à un examen plus approfondi.

(1) Voir Cour d'arbitrage, n° 17/94, 3 mars 1994, cons. B.5.3 et l'avis 18.638/VR du Conseil d'Etat, section de législation, du 13 juillet 1988 sur un avant-projet de loi modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, Doc. Parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 52.

2.3.1. Dans les paragraphes 3, 4 et 5, en projet de l'article 4 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (article 6 du projet), "l'exercice" de la compétence fiscale attribuée dans certains domaines est subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les régions.

Comme l'ont confirmé les fonctionnaires délégués, ces dispositions ne peuvent être interprétées de façon telle qu'elles porteraient atteinte au transfert global des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 10°, 11°, 12° et 13°, en projet de la loi spéciale du 16 janvier 1989, qui deviennent donc dans leur ensemble, des impôts régionaux dont le produit revient intégralement aux régions. Tant que les accords de coopération, visés à l'article 4, §§ 3, 4 et 5, en projet de la loi spéciale du 16 janvier 1989, ne sont pas conclus en ce qui concerne ces impôts, la législation existante, qui acquiert toutefois la nature de législation régionale, reste applicable (1).

Dès lors que le but ou l'effet des dispositions examinées et interprétées en ce sens n'est aucunement que

(1) Voir à ce sujet l'article 94, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cet article est d'application en raison de la référence faite à l'article 92bis, § 2, de cette loi par l'article 4, §§ 3, 4 et 5, en projet de la loi spéciale du 16 janvier 1989 et du fait que cet article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 est complété par la mention des accords de coopération en question.

l'ampleur du transfert des impôts, qui y sont visés, soit fixée par un accord de coopération, lequel empiéterait sur les compétences attribuées par l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution au législateur spécial, la constitutionnalité de ces dispositions n'est pas critiquable sur ce point.

La question est toutefois de savoir si le législateur spécial peut laisser aux régions, agissant conjointement dans le cadre d'un accord de coopération, le soin de fixer les limites dans lesquelles peut être exercée la compétence fiscale qui leur est attribuée (1).

A cet égard, force est de constater qu'il n'existe en soi aucune objection constitutionnelle à ce que, dans l'exercice de la compétence qui lui est dévolue par la Constitution en ce qui concerne l'attribution des compétences des communautés et des régions, le législateur spécial transfère une matière à ces entités à condition de conclure un accord de coopération relatif à cette matière ou à l'un de ses aspects. Le législateur spécial peut en effet lier le transfert de compétences aux communautés et

(1) A cet égard, il convient de relever que le texte français de l'exposé des motifs ("les Régions exercent leur compétence dans le cadre d'un accord de coopération") semble mieux reproduire l'intention de l'auteur du projet que le texte néerlandais ("oefenen de Gewesten hun bevoegdheid uit door middel van een samenwerkingsakkoord").

aux régions à la condition qu'elles les exercent conjointement (1).

Or, si la possibilité offerte aux communautés ou aux régions de régler une matière déterminée peut être liée dans son ensemble à la condition de conclure un accord de coopération, il convient d'admettre de même que l'obligation de conclure un tel accord peut également porter sur un aspect précis de cette réglementation et notamment sur la définition des règles générales régissant une matière déterminée.

Si le législateur spécial vise toutefois à restreindre l'autonomie des entités fédérées, prises séparément, en imposant la conclusion d'un accord de coopération comprenant les règles générales qui régissent une matière attribuée, il doit, précisément en raison de la limitation de l'autonomie de ces entités qui en résulte, déterminer avec précision sur quoi doit porter cet accord de coopération.

A cet égard, il y a lieu, premièrement, de constater qu'il existe une discordance entre l'article 4, §§ 3 et 4, en projet, où il est question de l'exercice

(1) Il convient de préciser à cet égard dans le dispositif même du projet que, comme les fonctionnaires délégués en sont convenus, la participation des trois régions aux accords de coopération à conclure est nécessaire pour qu'elles puissent exercer leurs compétences. Un accord qui ne serait conclu qu'entre deux régions serait insuffisant.

"des" compétences et l'article 4, § 5, en projet, qui fait état de "ces compétences", le mot "ces" renvoyant à la détermination du taux d'imposition, de la base imposable et des exonérations.

Même s'il est admis que la conclusion de l'accord de coopération obligatoire porte uniquement sur ces derniers éléments, et par exemple pas sur des règles relatives à la procédure de perception, il est néanmoins recommandé de préciser davantage l'objet exact de l'accord de coopération. En effet, il appartient au législateur spécial - et non aux régions - d'indiquer la mesure dans laquelle il se propose d'autoriser la limitation de compétence à l'égard de chacune des régions, agissant de façon autonome, lorsqu'il lie partiellement le règlement d'une matière à la conclusion d'un accord de coopération (1).

Enfin, les régions devront, à l'occasion de la conclusion des accords de coopération visés à l'article 4, §§ 3 à 5, de la loi spéciale de financement en projet, respecter les principes rappelés à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment le cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire. Il convient de rappeler à cet égard que, selon la jurisprudence de la

(1) La même observation peut d'ailleurs être formulée en ce qui concerne les articles 1bis, 5, § 3, alinéa 3, et 9, § 1er, alinéa 2, en projet, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (articles 3, 8, § 3, et 9, § 1er, alinéa 2, du projet).

Cour d'arbitrage, ces principes de l'union économique et de l'unité monétaire résultent des révisions constitutionnelles successives de 1970, 1980, 1988 et 1993 (1) et qu'ils s'imposent donc à l'ensemble des législateurs (2).

2.3.2. Les 12° et 13° en projet de l'article 5, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 attribuent aux régions la compétence de déroger, par la voie d'un accord de coopération, aux critères de localisation fixés dans ces dispositions pour l'attribution des impôts qui y sont visés.

Ainsi, il serait permis aux régions de déroger à une règle essentielle, élaborée en application de l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution par une loi à majorité spéciale, concernant le système de financement des régions, puisqu'en modifiant ces critères de localisation, elles pourraient s'écarter de la répartition des moyens financiers arrêtée par le législateur spécial.

Les dispositions susvisées, qui permettent aux régions d'exercer une compétence incombant au législateur

(1) Cour d'arbitrage, arrêts n^{os} 47, du 25 février 1988, cons. 6.B.4; 32/91, du 14 novembre 1991, cons. 5.B.1.7; 55/96, du 15 octobre 1996, cons. B.4.2.5; 34/97, du 12 juin 1997, cons. B.7.5.

(2) Cour d'arbitrage, arrêt n^o 53/99, du 26 mai 1999, cons. B.6.3; voir l'aperçu de la jurisprudence de la section de législation en la matière in J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State Afdeling Wetgeving, Antwerpen, 1999, pp. 761 à 763.

spécial en vertu de la Constitution, sont dès lors contraires tant aux principes constitutionnels, rappelés au 2.2, à propos de la conclusion des accords de coopération, qu'à l'article 177, alinéa 1er, de la Constitution qui attribue au législateur fédéral, agissant par la voie d'une loi adoptée à une majorité spéciale, la compétence de fixer le régime de financement des régions, et la règle, résultant de la hiérarchie des normes, qui veut qu'une loi spéciale ne puisse être modifiée que par une loi spéciale (ou par une norme supérieure).

2.3.3. Aux termes de l'article 62ter en projet de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (article 41 du projet), la répartition des moyens supplémentaires attribués à la Communauté française et à la Communauté flamande à la suite du transfert du Jardin botanique national de Belgique aux communautés, est fixée dans un accord de coopération, au sens de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 (1).

Indépendamment de la question de savoir quel est le lien existant entre le Jardin botanique national de Belgique et les compétences des communautés, force est de constater que l'article en projet laisse aux communautés le soin de décider de l'attribution de moyens financiers.

(1) L'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 concerne les accords de coopération facultatifs. Etant donné qu'en l'espèce, il s'agit manifestement d'un accord de coopération obligatoire, le Conseil d'Etat estime qu'il aurait dû être fait référence à l'article 92bis, § 4, de la loi susvisée.

Ce faisant, l'article est contraire tant aux principes rappelés au 2.2 à propos de la conclusion des accords de coopération, qu'à l'article 175, alinéa 1er, de la Constitution qui attribue au législateur fédéral, agissant par la voie d'une loi adoptée à une majorité spéciale, la compétence de fixer le régime de financement des communautés.

Il appartient dès lors au législateur spécial de décider lui-même des modalités de répartition des moyens transférés.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

Il n'apparaît pas clairement si l'échange d'informations "dans le cadre de l'exercice des compétences fiscales des Régions et de l'Autorité fédérale", dont il est fait état à l'article 1bis en projet de la loi spéciale du 16 janvier 1989, porte uniquement sur l'exercice des pouvoirs fiscaux attribués en vertu de la loi spéciale de financement ou si l'échange d'informations visé concerne également le pouvoir fiscal propre exercé en vertu de l'article 170, § 2, de la Constitution. En effet, contrairement à l'article 1ter en projet (article 4 du projet), l'article 1bis en projet ne précise pas qu'il se réfère à l'exercice des compétences fiscales des Régions, "visées dans la présente loi".

.../...

L'article 1bis en projet doit donc être précisé afin de ne laisser subsister aucune incertitude quant aux compétences fiscales exactes qui y sont visées.

Article 4

L'article 1ter de la loi spéciale en projet serait mieux rédigé comme suit :

"L'exercice des compétences fiscales conférées aux régions par la présente loi ne peut créer de double imposition."

Certes, les critères de localisation des impôts régionaux (article 5 de la loi spéciale en projet) et de l'impôt des personnes physiques (article 7, § 1er, de la loi spéciale) excluent par eux-mêmes toute double imposition.

Toutefois, l'application de ces critères à un cas d'espèce déterminé pourrait conduire en fait à une double imposition : par exemple, en matière de droits de succession, une région pourrait considérer que le défunt y était domicilié pour le motif qu'il était inscrit au registre de la population d'une commune de cette région, alors que l'autre région pourrait soutenir que ce domicile était fictif. La question pourrait devenir aiguë à partir du moment où les régions reprendraient le service de cet impôt, actuellement assuré par l'Etat.

.../...

Les contribuables concernés auront assurément, en pareil cas, un recours judiciaire, qui leur permettra de faire annuler une des impositions. Toutefois, un tel recours est susceptible de donner lieu à un long procès.

Il serait dès lors souhaitable que l'article 1ter en projet soit complété par une disposition permettant aux intéressés, lorsqu'ils estiment que la mesure prise par une région ou par deux régions est susceptible d'entraîner une double imposition, de déclencher une procédure amiable entre les administrations compétentes des deux régions concernées : cette disposition pourrait s'inspirer de l'article 25 du projet de convention de double imposition recommandé par l'OCDE en 1963, que l'on retrouve dans la plupart des conventions belges préventives des doubles impositions en matière d'impôts sur les revenus.

Articles 5 et 7

1. Droits de succession et de mutation par décès (articles 3, alinéa 1er, 4°, et 5, § 2, 4°, en projet)

1.1. L'article 3, alinéa 1er, 4°, en projet vise "les droits de succession et les droits de mutation par décès de non-habitants du Royaume".

L'addition au texte actuel des mots "de non-habitants du Royaume" alourdit inutilement le texte et le

.../...

rend asymétrique : si cette précision était nécessaire, il faudrait préciser également que les droits de succession concernent la succession des habitants du Royaume.

1.2. Le texte de l'article 3, alinéa 1er, 4°, en projet implique que, aux yeux de l'auteur du projet, le critère de localisation des droits de succession est celui du Code des droits de succession, qui définit l'habitant du Royaume (article 1er, alinéa 2) dans à peu près les mêmes termes que le Code des impôts sur les revenus 1992 (article 3, § 1er, 1°) : c'est la personne qui a en Belgique son domicile fiscal, défini comme "le domicile ou le siège de la fortune", le domicile visant l'habitation principale et le siège de la fortune, non pas le lieu où les biens sont situés, mais le lieu d'où la personne les gère, ce qui renvoie au critère de l'habitation principale (1). Le domicile fiscal est un domicile de fait (2). Il est nécessairement unique, ce qui n'exclut évidemment pas qu'il puisse être déplacé.

Or, d'après l'article 5, § 1er, 4°, de la loi spéciale, les droits de succession sont localisés "à l'endroit où la succession s'est ouverte".

(1) E. SCHREUDER, "L'habitant du royaume", Ann. Not. et Enr., 1967, pp. 5 et suiv.

(2) Voir, en matière d'impôts sur les revenus, Cass. 7 février 1979, Pas. 1979, I, 673; Cass. 15 novembre 1990, Pas. 1991, I, n° 150.

Ce lieu est défini par le Code civil : aux termes de l'article 110 de celui-ci, "le lieu où la succession s'ouvrira sera déterminé par le domicile", défini par les articles 102 à 109 du Code civil.

Or, le domicile civil défini par ces articles ne correspond pas exactement au domicile fiscal, notamment parce que le Code civil connaît, à côté de la notion de domicile volontaire, lieu du principal établissement (article 102), des cas dans lesquels le domicile légal ne se confond pas avec le lieu de l'habitation principale de l'intéressé.

Pour ne citer qu'un exemple, l'interdit est réputé avoir son domicile chez son tuteur (article 108, alinéa 2) même s'il n'habite pas chez celui-ci. Dès lors, l'endroit où s'ouvrira la succession de l'interdit sera le domicile de son tuteur, même si celui-ci est situé dans une autre région que l'habitation de l'interdit. En revanche, au point de vue des droits de succession, seul est pris en considération le domicile de fait de l'interdit.

Le projet examiné est l'occasion d'apporter une rectification à l'article 5, § 1er, 4°, de la loi spéciale : les droits de succession devraient être localisés "au lieu où le défunt avait, au moment de son décès, son domicile fiscal" (variante : "son principal établissement"). Cela exclurait en la matière toute conséquence du domicile légal prévu par le Code civil et toute discordance entre

.../...

le critère de localisation du Code des droits de succession et celui de la loi spéciale.

1.3. Le projet ajoute à l'article 5, § 2, 4°, premier tiret, de la loi spéciale, la disposition suivante :

"Si le testateur était établi successivement à plusieurs endroits au cours de la période de cinq ans précédant son décès, (les droits de succession sont localisés) à l'endroit où il a été établi le plus longtemps pendant ladite période."

En français, le terme "testateur" (traduction du néerlandais "erflater") est évidemment impropre : il faut viser le de cujus ou le défunt.

Quant au fond, d'après l'exposé des motifs,

"Cet ajout vise à éviter qu'une application stricte du critère de la localisation du de cujus puisse donner lieu à un changement de domicile d'une personne nantie à la fin de sa vie pour des motifs purement fiscaux. Par un simple acte administratif, notamment (lire : à savoir) le changement de domicile dans une autre région, l'on pourrait déménager fictivement vers la région où les droits de succession sont les plus bas."

L'auteur du projet raisonne comme s'il suffisait de se faire inscrire au registre de la population d'une autre commune pour avoir son domicile fiscal dans cette commune. Cela n'est pas exact : l'inscription au registre de la population d'une commune crée tout au plus une

.../...

présomption et ne peut avoir aucun effet si elle n'est pas conforme à la réalité. Sous réserve des difficultés de preuve, il n'y a pas lieu d'avoir égard à un changement fictif de domicile pour déterminer la localisation des droits de succession.

Le texte de la disposition en projet ne peut donc concerner que des cas où il faut admettre que le défunt a réellement changé de domicile au cours de la période de cinq ans précédant son décès.

1.4. L'auteur du projet ne paraît pas avoir envisagé l'hypothèse où le défunt se serait établi en Belgique, par exemple, deux ans avant son décès, et aurait été domicilié à l'étranger pendant les trois années précédentes : les droits de succession seront dus en Belgique, alors que, d'après le texte du projet, ils seraient localisés à l'étranger.

Si elle est maintenue, la nouvelle disposition en projet de l'article 5, § 2, 4°, premier tiret, de la loi spéciale devrait être rédigée comme suit :

"Si le de cujus a eu son domicile fiscal dans plus d'un endroit en Belgique au cours de la période de cinq ans précédant son décès : à l'endroit de la Belgique où son domicile fiscal a été établi le plus longtemps pendant ladite période.".

.../...

2. Droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique (articles 3, alinéa 1er, 6°, et 5, § 2, 6°, en projet).

2.1. L'article 3, alinéa 1er, 6°, en projet précise utilement qu'il s'agit des biens immeubles "situés en Belgique".

2.2. En revanche, le texte en projet ne résout pas une difficulté d'interprétation que pose déjà l'article 3, alinéa 1er, 6°, actuellement en vigueur : la transmission à titre onéreux de biens immeubles peut résulter notamment de l'apport à une société belge, dotée ou non de la personnalité juridique.

A l'époque où la loi spéciale du 16 janvier 1989 a été votée, l'article 44 du Code des droits d'enregistrement relatif aux "transmissions à titre onéreux de biens immeubles" fixait à 12,50 % le droit applicable à "toutes conventions translatives à titre onéreux, autres que les apports en société, de propriété ou d'usufruit de biens immeubles". Les apports en société étaient en principe soumis au droit d'apport au taux de 0,50 %.

Eu égard à cette disposition, il ne semble pas que l'intention du législateur spécial de 1989 ait été de régionaliser le droit d'enregistrement proportionnel sur les apports en société.

.../...

Toutefois, depuis lors, une loi du 30 mars 1994 a supprimé, dans l'article 44 du Code des droits d'enregistrement précité, le membre de phrase "autres que les apports en société", de sorte que les apports d'immeubles en société sont en principe soumis désormais au droit de 12,5 %. L'article 45, alinéa 3, du même Code, modifié par ladite loi de 1994, limite toutefois l'application du taux de 12,5 % à l'apport d'immeubles autres que ceux visés par le nouvel article 115bis introduit par cette loi. Ce dernier article soumet au droit d'apport (0,50 %) les apports d'immeubles "autres que ceux affectés ou destinés partiellement ou totalement à l'habitation et apportés par une personne physique" à une société belge. Désormais, l'apport d'un immeuble d'habitation par une personne physique à une société belge est donc soumis au droit de 12,5 %, comme une vente d'immeuble.

Eu égard à ce changement législatif, il conviendrait que le législateur spécial prenne position sur la question de savoir si l'article 3, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale s'applique à la transmission à titre onéreux d'un immeuble sis en Belgique lorsque celle-ci résulte d'un apport en société.

Selon la décision que prendra sur ce point le législateur spécial, l'article 3, alinéa 1er, 6°, pourrait être complété par le membre de phrase "à l'exclusion des transmissions résultant d'un apport en société".

.../...

En outre, si telle est l'intention du législateur, il ajoutera : "sauf dans la mesure où cet apport est soumis au droit d'enregistrement au taux prévu pour les ventes".

2.3. Selon l'article 5, § 2, 6°, de la loi spéciale, les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles sont localisés "à l'endroit où le bien immobilier est situé".

Ce critère de localisation ne permet pas de localiser le droit d'enregistrement en cas d'échange d'un immeuble situé dans une région contre un immeuble situé dans une autre région. Il faudrait profiter de cette occasion pour compléter le texte de manière à résoudre cette difficulté.

3. Droits d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique (articles 3, alinéa 1er, 7°, et 5, § 2, 7°, en projet)

3.1. Par souci de cohérence, on peut se demander si l'article 3, alinéa 1er, 7°, en projet ne devrait pas être étendu aux transmissions d'hypothèques qui sont assujetties à un droit de 1% par l'article 92-2 du Code des droits d'enregistrement.

.../...

Du moment que l'on régionalise le droit d'enregistrement sur la constitution d'hypothèques, on peut se demander s'il n'y a pas lieu de régionaliser aussi, par souci de cohérence, le droit d'hypothèque, actuellement de 0,30 % du montant garanti (Code des droits d'enregistrement, d'hypothèques et de greffe, articles 259 et suivants).

3.2. L'article 5, § 2, 7°, en projet prévoit que les droits d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque sur un immeuble sis en Belgique sont localisés "à l'endroit où le bien immobilier est situé", mais ajoute : "si les biens immeubles donnés en hypothèque sont situés dans plusieurs régions, (les droits d'enregistrement sont localisés) dans la région à laquelle appartient le bureau de perception dans le ressort duquel se trouve la partie des biens qui présente le revenu cadastral fédéral le plus élevé".

Il faut se rappeler que le droit d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque est calculé sur le montant des sommes garanties par l'hypothèque (Code des droits d'enregistrement, article 93) et que le droit perçu sur la constitution d'une hypothèque sur un immeuble couvre toute constitution d'hypothèque qui serait consentie dans la suite sur un autre immeuble pour sûreté d'une même créance et du même montant garanti (article 92-1).

.../...

La seconde phrase de l'article 5, § 2, 7°, en projet devrait dès lors être rédigée comme suit, pour éviter toute ambiguïté :

"Si, par un même acte, une hypothèque est constituée sur un ou plusieurs biens immeubles situés dans plus d'une région : dans la région où se trouve la partie des biens qui présente le revenu cadastral fédéral le plus élevé."

4. Dans l'article 5, § 2, 7° en projet (article 7, § 3, du projet), le texte suivant le deuxième tiret doit commencer comme suit : "- les droits d'enregistrement sur les partages partiels ou totaux de ..., les cessions à titre onéreux ...".

5. Droits d'enregistrement sur les donations de biens meubles ou immeubles (articles 3, alinéa 1er, 8° et 5, § 2, 8°, en projet)

Le projet ajoute à la liste des impôts régionaux "les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles" (article 3, alinéa 1er, 8°, en projet).

Ces droits sont localisés "à l'endroit où le donateur est établi" (article 5, § 2, 8°, en projet).

.../...

Ce critère de localisation des donations ne permet pas de déterminer la région dans laquelle il y a lieu de localiser le droit d'enregistrement perçu sur la donation faite par un non-habitant du Royaume, spécialement dans le cas où celle-ci porte sur un immeuble sis en Belgique.

Pour résoudre cette difficulté, il faudrait s'inspirer de la solution adoptée en matière de droits de succession et de mutation par décès : l'article 3, alinéa 1er, 8°, en projet, devrait viser, d'une part, les droits d'enregistrement sur les donations faites par un habitant du Royaume et, d'autre part, les droits d'enregistrement sur les donations d'immeubles situés en Belgique faites par un non-habitant du Royaume.

Les droits sur les donations faites par un habitant du Royaume seraient localisés comme il est dit à l'article 5, § 2, 8°, en projet (sauf à modifier la seconde phrase du texte comme il a été proposé à propos des droits de succession), et les droits sur les donations d'immeubles sis en Belgique faites par un non-habitant du Royaume seraient localisés au lieu de situation de l'immeuble (comme les droits de mutation par décès).

.../...

6. Redevance Radio et Télévision (article 3, alinéa 1er, 9°, et 5, § 2, 9°, en projet)

Le fait que la Région wallonne ne peut percevoir la redevance radio-télévision sur le territoire de la région de langue allemande paraît contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

Si, en effet, le mécanisme de neutralité prévu à l'article 33bis en projet a pour effet que la Région wallonne ne subit pas de préjudice financier, il n'empêche que l'avant-projet de loi tend à dispenser les habitants de la région de langue allemande des contributions au budget de la Région wallonne qui prendraient la forme d'une augmentation de la redevance radio-télévision, ou, au contraire, de les priver d'une diminution d'impôt qui consisterait dans la réduction ou la suppression de cette taxe par la Région wallonne.

7. Taxe de circulation des véhicules automobiles, taxe de mise en circulation, eurovignette (article 3, alinéa 1er, 10°, 11° et 12° et article 5, § 2, 10°, 11° et 12°, en projet)

Ces différentes taxes régionalisées sont localisées "à l'endroit où est établie la personne morale ou physique au nom de laquelle le véhicule est ou doit être immatriculé".

.../...

A partir du moment où ces taxes sont régionalisées, il importe de préciser le critère de localisation.

Comme ces taxes peuvent atteindre des personnes physiques ayant leur domicile à l'étranger et une résidence en Belgique, ou des personnes morales étrangères ayant un établissement en Belgique, on pourrait préciser que ces taxes sont localisées au lieu du principal établissement de la personne physique ou morale en Belgique.

Article 6

1. Dans l'article 4, § 1er, en projet, il y a lieu de supprimer la référence à l'impôt visé à l'article 3, alinéa 1er, 12°, en projet, dès lors que cet impôt fait l'objet de la disposition énoncée à l'article 4, § 4, en projet (article 6, § 4, du projet), et que, par conséquent, les paragraphes 1er et 4 en projet font double emploi en ce qui concerne l'impôt visé.

2.1. Dans le système du Code des impôts sur les revenus, le précompte immobilier s'élève à un pourcentage déterminé du revenu cadastral tel que celui-ci est établi au 1er janvier de l'exercice d'imposition (Code des impôts sur les revenus 1992, article 255).

Le revenu cadastral est donc "la base d'imposition" du précompte immobilier.

.../...

Or, l'article 4, § 2, en projet dispose, dans sa deuxième phrase :

"Les régions sont compétentes pour modifier la base d'imposition (du précompte immobilier) à l'exception du revenu cadastral fédéral."

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition paraît contradictoire.

Pour traduire les intentions de l'auteur du projet, il serait préférable de rédiger les deux premières phrases de l'article 4, § 2, en projet de la loi spéciale comme suit :

"Les régions sont compétentes pour modifier la base imposable, le taux et les exonérations de l'impôt visé à l'article 3, alinéa 1er, 5°. Elles ne peuvent toutefois modifier le revenu cadastral fédéral."

Ce revenu cadastral fédéral restera donc en vigueur pour déterminer la limite d'imputation du précompte immobilier et des centimes additionnels afférents au revenu cadastral de l'habitation (C.I.R., 1992, article 277).

2.2. Selon la dernière phrase de l'article 4, § 2, en projet (article 6, § 2, du projet), la gestion conjointe des données de la documentation patrimoniale s'effectue par la voie d'un accord de coopération obligatoire. Il semble logique aux fonctionnaires délégués qu'il s'agisse

.../...

en l'espèce d'un accord de coopération auquel l'autorité fédérale est partie. Il ne ressort toutefois pas du texte du projet que l'autorité fédérale doit nécessairement être partie à l'accord de coopération visé et ce fait est même contredit par l'exposé des motifs, où il est question d'"un accord de coopération obligatoire ... entre une/les Région(s) et le Pouvoir fédéral ou les Régions entre elles".

Si le gouvernement entend effectivement associer en toute hypothèse l'autorité fédérale à la conclusion de l'accord de coopération, il conviendrait d'exprimer cette intention plus clairement dans le texte du projet et de mettre la rédaction de l'exposé des motifs en concordance avec cette intention.

2.3. Encore dans l'article 4, § 2, en projet, il faut préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "données de la documentation patrimoniale".

3.1. Selon l'article 4, § 6, en projet (article 6, § 6, du projet), par arrêté délibéré en Conseil des ministres pris après concertation avec les gouvernements des régions concernées, le Roi règle, en ce qui concerne les impôts visés à l'article 3, tant que l'Etat en assure le service :

- l'attribution des intérêts de retard (dus par les contribuables sur les impôts établis à leur charge);

.../...

- la charge des intérêts moratoires (dus par l'Etat en cas de restitution d'impôts);
- "l'attribution des augmentations d'impôts et les amendes sur les impôts" (en néerlandais "de toewijzing van de belastingverhogingen en de boeten").

Dans le texte français, le terme "augmentation d'impôt" résulte d'une erreur manifeste de traduction : il faut lire les "accroissements d'impôts", qui constituent des amendes fiscales. Il serait plus clair de viser, comme le fait l'exposé des motifs, les amendes fiscales fixes et proportionnelles (1).

3.2. L'article 4, § 6, de la loi spéciale actuellement en vigueur, comme l'article 4, § 6, en projet, vise l'affectation de la charge des intérêts de retard dus par l'Etat belge sur les restitutions d'impôts régionaux, mais non l'affectation des restitutions elles-mêmes. Celle-ci devrait également être réglée par l'arrêté royal visé à l'article 4, § 6.

Article 8

1.1. La deuxième phrase de l'article 5, § 3, alinéa 1er, en projet, prévoit que la Région concernée assure le service des impôts visés "à partir de la deuxième année

(1) Exposé des motifs, commentaires de l'article 6, in fine.

budgétaire suivant la date de communication au Gouvernement fédéral de la décision d'assurer elle-même le service des impôts concernés".

On n'aperçoit pas clairement sous quelle forme la "communication au Gouvernement fédéral" précitée doit se dérouler, ni si les intéressés doivent être informés de cette communication. La "communication" concernée constituant le point de départ pour déterminer le moment à partir duquel la région elle-même doit assurer le service des impôts, il est conseillé, dans un souci de sécurité juridique, de préciser dans le texte du projet la forme juridique sous laquelle la "communication" précitée doit se faire.

1.2. La rédaction de la troisième phrase de l'article 5, § 3, alinéa 1er, en projet, fait apparaître que le transfert du service des impôts à une région peut s'opérer uniquement par groupe d'impôts, tels qu'ils sont énumérés après les tirets. Le caractère obligatoire de cette disposition ne coïncide cependant pas avec la précision qui est donnée à cet égard dans l'exposé des motifs et selon laquelle "... le transfert du service des impôts pourra, le cas échéant, ne s'opérer que par groupe d'impôts", ce qui fait référence à une possibilité et non à une obligation. Il y a lieu d'éliminer cette discordance entre le texte du projet et l'exposé des motifs.

.../...

2.1. Ainsi que l'ont confirmé les fonctionnaires délégués, l'article 5, § 3bis, en projet, (article 8, § 4, du projet) participe de l'intention de permettre à chaque région séparément de décider si elle souhaite déjà assurer le service des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 9°, en projet, avant le 1er janvier 2005. Afin de ne laisser subsister aucun doute quant à cette intention, on rédigera le début de l'article 5, § 3bis, en projet, comme suit : "A moins que la Région n'en dispose autrement, ...".

2.2. Depuis 1997, les communautés assurent, elles-mêmes, le service de la redevance radio et télévision, chacune en ce qui concerne leur région linguistique, et la Communauté française et la Communauté flamande se chargent conjointement de ce service en ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale (1). L'article 5bis de la loi spéciale du 16 janvier 1989 étant abrogé selon l'article 9 du projet et comme la redevance radio et télé-

(1) L'article 5bis, § 5, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 dispose que l'Etat assure le service de cet "impôt des Communautés", à moins que les Communautés n'en disposent autrement d'un commun accord. Le 25 juillet 1997, il a été élaboré en exécution de la disposition précitée deux accords de coopération, approuvés par les législateurs décrets compétents, à savoir d'une part un accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone concernant la perception de la redevance radio et télévision, entré en vigueur le 1er avril 1997, d'autre part un accord de coopération 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, entré en vigueur le 1er janvier 1997.

vision, à l'exception de son produit localisé dans la région de langue allemande, devient un impôt régional à partir du 1er janvier 2002, les communautés devront continuer d'assurer ce service pour le compte des régions pendant une phase transitoire allant jusqu'au 31 décembre 2004, à moins qu'une région décide qu'elle assurera dorénavant elle-même ce service.

Selon l'article 5, § 3bis, en projet (article 8, § 4, du projet), ce service doit être assuré "en concertation avec les Régions" et les Gouvernements des Communautés et des Régions concluent une convention pour déterminer les frais de perception.

Telle que la réglementation est conçue, il semble s'agir d'un service qui doit être assuré conjointement par la Communauté française et la Communauté flamande. Si l'intention était cependant de faire assurer le service de la redevance radio et télévision par la Communauté française pour le compte de la Région wallonne, par la Communauté flamande pour le compte de la Région flamande et par les Communautés française et flamande, conjointement, pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale, il convient d'exprimer cette intention dans le texte du projet.

.../...

Articles 10 et 12 (partim)

1. L'article 10 du projet sera examiné conjointement avec une partie de l'article 12 modifiant l'article 9, § 1er, de la loi spéciale.

2.1. D'après l'article 6, § 2, 3°, de la loi spéciale actuellement en vigueur, "les régions sont autorisées ... à percevoir des centimes additionnels" sur l'impôt des personnes physiques et "*à accorder des remises*" sur cet impôt, pour autant qu'elles ne dépassent pas le montant du produit attribué.

Le projet ajoute à cette disposition un 4° en vertu duquel "les régions sont autorisées ... à mettre en œuvre des réductions et des augmentations générales d'impôt, liées aux compétences des régions, telles qu'elles sont établies par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

Cet ajout appelle plusieurs observations et questions.

2.2. Tout d'abord, en quoi les réductions et augmentations d'impôt visées par le 4° sont-elles "générales" ? D'après l'exposé des motifs, cela signifie simplement qu'elles sont applicables à tout contribuable soumis à l'impôt des personnes physiques qui se trouve dans la même situation. Dès lors, cet adjectif ne fait que confirmer le

.../...

principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt et doit être omis. Il doit être omis de même dans l'article 9, § 1er, alinéa 1er et alinéa 3, dernière phrase, en projet.

2.3. Les réductions et les augmentations de l'impôt des personnes physiques "liées aux compétences des régions" sont des réductions ou des augmentations tendant à stimuler ou à décourager des comportements présentant un lien avec les compétences attribuées aux régions par la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

L'ajout est justifié si le 3° actuellement en vigueur doit être interprété comme ne permettant pas aux régions d'établir des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques ou des "remises" de cet impôt applicables de manière différenciée à des catégories de contribuables déterminés remplissant certaines conditions.

Si cette interprétation correspond bien à la volonté de l'auteur du projet, il y aurait lieu de préciser dans le texte que le 3° vise des centimes additionnels et des "remises" d'impôt appliqués à tous les contribuables assujettis à l'impôt des personnes physiques et le 4°, des augmentations et des réductions d'impôt en

.../...

rapport avec les compétences des régions applicables à des catégories de contribuables (1).

Il faut observer que de telles réductions d'impôt différenciées de l'impôt des personnes physiques pourraient créer des distorsions de concurrence entre entreprises selon qu'elles sont exploitées par une personne physique ou par une société soumise à l'impôt des sociétés : les incitants fiscaux aux entreprises profitent en effet, jusqu'à présent, de manière en principe uniforme, aux entreprises individuelles et aux sociétés (par exemple : la déduction pour investissement).

2.4. Il y aurait lieu de profiter de la modification de l'article 6, § 2, de la loi spéciale, pour remplacer, dans le texte français du 3°, le terme "remises" d'impôt par le terme "réductions" d'impôt utilisé par le 4°. En français, le terme "remise" s'entend en effet d'une mesure de grâce, telle une remise d'amende. On ne voit pas en quoi les "remises" prévues par le 3° seraient d'une autre nature que les "réductions" d'impôt prévues par le 4° : dans les deux cas, il s'agit d'une somme qui est déduite de l'impôt, sous forme de crédit d'impôt ou sous forme d'un pourcentage de l'impôt ("centimes soustractionnels" d'après la terminologie de l'exposé des motifs).

(1) Il n'est pas indiqué de se référer, quant à ces compétences, à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Les compétences régionales peuvent en effet trouver leur fondement dans d'autres législations.

Par souci d'uniformité dans le texte néerlandais, le terme "kortingen" utilisé à l'article 6, § 2, 3°, pourrait être remplacé par le terme "verminderingen" utilisé dans le 4° en projet.

3. Selon la dernière phrase de l'article 6, § 2, 4°, en projet, les réductions ou augmentations d'impôt visées par le 4° "prennent la forme d'une réduction ou d'une augmentation par rapport à l'impôt des personnes physiques dû".

D'après l'exposé des motifs du projet, le but de cette disposition serait le suivant :

"Les réductions d'impôts prennent la forme d'une déduction de la totalité de l'impôt des personnes physiques dû, dans le sens de l'impôt global de l'Etat, afin que la base des centimes additionnels communaux ne soit pas modifiée. De la sorte, les Régions pourront accorder des incitations fiscales sous la forme d'un «crédit d'impôt». Contrairement à une «déduction fiscale», il ne peut donc s'agir d'une déduction directe opérée au niveau de la base d'imposition de l'impôt des personnes physiques mais d'une réduction directe de l'impôt des personnes physiques même, dans le sens de l'impôt global de l'Etat. La technique du crédit d'impôt, appliquée entre autres pour la réduction d'impôt visée à l'article 289bis du Code des impôts sur les revenus 1992, permet de maintenir une base d'imposition uniforme.".

.../...

Le texte en projet ne traduit pas clairement ces intentions.

Si l'on veut consacrer celles-ci dans la loi, la rédaction suivante est proposée :

"Ces réductions ou augmentations d'impôt n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer la base de calcul de la taxe communale additionnelle.

Les réductions d'impôt sont établies sous forme de crédit d'impôt et non sous forme de réduction de la base imposable."

Cette dernière phrase est en réalité un corollaire du principe édicté par l'article 9, § 1er, en projet, selon lequel les régions ne peuvent réduire à la progressivité de l'impôt des personnes physiques (voir l'observation suivante).

4.1. L'article 12 du projet modifie l'article 9, § 1er, de la loi spéciale.

La dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article 9, § 1er, en projet dispose que, dans les limites fixées par la phrase précédente,

.../...

"... les Régions peuvent

- 1° instaurer des centimes additionnels et des remises généraux, forfaitaires ou proportionnels, différenciés ou non par tranche d'impôt;
- 2° mettre en œuvre des réductions et des augmentations générales d'impôt, comme il est prévu à l'article 6, § 2, 4°."

La phrase suivante prévoit que les régions exercent ce pouvoir "sans réduire la progressivité de l'impôt des personnes physiques et à l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale".

Ces dispositions comportent en partie une répétition de ce qui est dit à l'article 6, § 2, en projet.

Dans la mesure où ces dispositions complètent cet article, il serait préférable de faire figurer ces dispositions complémentaires à la suite de l'article 6, § 2, en projet.

4.2. Comme il a été indiqué plus haut, l'expression "remise d'impôt" doit être remplacée par l'expression "réduction d'impôt" et l'adjectif "générales" doit être omis.

.../...

4.3. L'article 9, § 1er, alinéa 4, en projet, dispose que :

"Les Régions exercent leurs compétences en matière de réductions ou augmentations générales d'impôt, de centimes additionnels ou de remises sans réduire la progressivité de l'impôt des personnes physiques et à l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale.".

Selon le commentaire de l'article,

"(...). Comme il est mentionné dans l'exposé des motifs, le présent projet de loi spéciale vise toutefois à éviter des conséquences non désirées, telles que la migration fiscale et la délocalisation entre les Régions. L'avant-dernier alinéa de l'article 9, § 1er, prévoit donc un certain nombre de dispositions qui répondent à ce souci. Ainsi il est prévu que les Régions exerceront leurs nouvelles compétences fiscales sans réduire la progressivité de l'impôt des personnes physiques et en excluant la concurrence fiscale déloyale.".

La limite consistant dans l'interdiction de réduire la progressivité de l'impôt des personnes physiques

.../...

serait inopérante en cas de réduction d'impôts n'ayant pas l'impôt pour base de calcul (1).

En ce qui concerne la notion de "concurrence fiscale déloyale", il y a lieu de noter, d'une part, que la portée exacte de cette notion n'est pas claire et, d'autre part, que l'on ne peut davantage déterminer si cette notion doit se concevoir comme un critère de contrôle juridictionnel applicable, en l'occurrence, par la Cour d'arbitrage.

Les fonctionnaires délégués ont précisé à ce propos :

"L'interdiction de concurrence fiscale déloyale n'est effectivement pas définie et, à l'instar de la notion d'UEM (...), c'est la jurisprudence de la Cour d'arbitrage qui devra lui donner son contenu.

(...)

-
- (1) L'exemple suivant a été proposé aux fonctionnaires délégués : une région déciderait d'accorder une réduction d'impôt à toutes les personnes physiques qui feraient construire une maison, la réduction étant calculée de manière proportionnelle à la valeur de la construction sans limitation de montant. Une telle mesure serait susceptible de favoriser les délocalisations des personnes fortunées, bien qu'elle ne réduise pas l'impôt des personnes physiques. Les fonctionnaires délégués n'ont pu fournir d'explication sur la manière dont une telle mesure serait appréciée au regard de la règle interdisant de diminuer la progressivité de l'impôt.

.../...

Les auteurs de la présente loi spéciale entendent explicitement faire de la réduction de la progressivité de l'impôt des personnes physiques et de l'interdiction de concurrence déloyale un critère de contrôle par la Cour d'arbitrage."

Il peut s'inférer des précisions fournies par les fonctionnaires délégués que le gouvernement entend faire de la notion de "concurrence fiscale déloyale" un critère effectif de contrôle par la Cour d'arbitrage. Selon le Conseil d'Etat, section de législation, la question est toutefois de savoir si une notion générale, non définie, comme celle de "concurrence fiscale déloyale", qu'il faudra inévitablement interpréter en des sens divers et de manière subjective, peut constituer un instrument efficace de contrôle juridictionnel. Le Conseil estime qu'une notion plus juridique, telle que celle concernant l'union économique et l'unité monétaire, constituerait un critère de contrôle plus pertinent.

C'est en effet à cette dernière notion que la Cour d'arbitrage a déjà eu recours par le passé dans sa jurisprudence (1). Employer la notion de l'union économique et l'unité monétaire permettrait en outre de mieux établir le parallélisme qui existe selon les fonctionnaires délégués entre cette notion et la "concurrence

(1) Voir, entre autres, Cour d'arbitrage, n° 47, du 25 février 1988; Cour d'arbitrage, n° 32/91, du 14 novembre 1991; Cour d'arbitrage, n° 35/95, du 25 avril 1995; Cour d'arbitrage, n° 55/96, du 15 octobre 1996; Cour d'arbitrage, n° 34/97, du 12 juin 1997; Cour d'arbitrage, n° 51/98, du 20 mai 1998.

fiscale déloyale", envisagée dans le projet. L'exposé des motifs ne fournissant aucune précision quant au contenu de la notion de "concurrence fiscale déloyale", il n'est pas possible, du reste, de faire clairement la distinction, du point de vue du contenu, entre la notion relative à l'union économique et l'unité monétaire et la notion précitée, d'autant que la concurrence fiscale semble plutôt faire référence à un aspect de l'union économique et l'unité monétaire.

Le Conseil d'Etat, section de législation, en conclut qu'il serait préférable de remplacer les termes "et à l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale", qui figurent à la fin de l'article 9, § 1er, alinéa 4, en projet, par les termes "et dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire" (1).

4.4. Si les centimes additionnels n'affectent guère la progressivité de l'impôt des personnes physiques, on ne voit pas comment des augmentations forfaitaires pourraient ne pas réduire cette progressivité.

(1) Les termes "dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire" se trouvent déjà à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

5. Enfin, la modification de l'article 6, § 2, de la loi spéciale serait une occasion de reconsidérer la rédaction de ce paragraphe dans son ensemble.

Peut-on encore considérer que l'impôt des personnes physiques est "perçu d'une manière uniforme sur tout le territoire du Royaume", alors que chaque région est autorisée, en ce qui concerne les habitants du Royaume domiciliés sur le territoire de cette région, à établir des centimes additionnels, des augmentations et des réductions d'impôt ?

6.1. Compte tenu des observations qui précèdent et à supposer que l'auteur du projet partage l'interprétation du texte actuel de l'article 6, § 2, 3°, de la loi spéciale, indiquée supra sous 2.3, il est proposé de rédiger comme suit l'article 6, § 2, en projet, complété par la partie de l'article 9, § 1er, examiné supra sous 4 :

"§ 2. Un impôt conjoint est un impôt national dont une partie du produit est attribuée aux régions conformément aux dispositions de la présente loi.

L'impôt conjoint visé au présent titre est l'impôt des personnes physiques.

Sur cet impôt, dans la mesure où il est localisé sur leur territoire, les régions sont autorisées à établir, dans les limites fixées par l'article 9, § 1er :

.../...

- 1° des centimes additionnels et des réductions d'impôt, applicables à tous les contribuables pour autant, en ce qui concerne les réductions, qu'elles ne dépassent pas le montant de l'impôt sur lequel elles sont accordées;
- 2° des réductions et des augmentations d'impôt en rapport avec les compétences des régions, applicables à des catégories de contribuables.

Ces centimes additionnels, augmentations et réductions d'impôt n'entrent pas en ligne de compte pour déterminer la base de calcul de la taxe communale additionnelle.

Les réductions d'impôt sont forfaitaires ou proportionnelles. Les augmentations d'impôt sont proportionnelles. Les centimes additionnels, augmentations et réductions d'impôt sont différenciés ou non par tranches de l'impôt.

Les centimes additionnels, augmentations et réductions d'impôt ne peuvent réduire la progressivité de l'impôt des personnes physiques telle qu'elle est organisée par le Code des impôts sur les revenus 1992.

Les réductions d'impôt sont établies sous forme de crédit d'impôt et non sous forme de réduction de la base imposable.

.../...

Les régions exercent les compétences qui leur sont conférées par les alinéas précédents dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire."

6.2. A la fin du texte proposé de l'alinéa 5, il est prévu que les centimes additionnels, les augmentations et les réductions d'impôt peuvent ou non être différenciés par tranche d'impôt. Il n'est pas prévu d'autres formes de différenciation. Des réductions d'impôt quantifiées sur la base d'un autre critère, tel que le montant d'une dépense effectuée, ne sont pas possibles dans cette hypothèse. A cet égard, il n'est pas fait de distinction selon que la région exerce la compétence prévue à l'alinéa 3, 1° ou 2° du texte proposé. Si le législateur souhaite que, dans le cadre de la compétence d'instaurer des réductions et des augmentations d'impôt, qui sont liées aux compétences des régions, celles-ci puissent effectivement appliquer un autre critère de différenciation, il faudra adapter le texte proposé.

Le texte proposé part en outre du principe que ce sont non seulement les réductions d'impôt qui sont soumises à la règle de la progressivité, mais également les augmentations d'impôt. Des augmentations d'impôt forfaitaires semblent toujours réduire la progressivité de l'impôt des personnes physiques, telle qu'elle découle de l'application du Code des impôts sur les revenus 1992. Le texte proposé pour l'article 6, § 2, en projet, dispose par conséquent que les augmentations d'impôt ne peuvent

.../...

avoir qu'un caractère proportionnel. Cela implique qu'elles doivent nécessairement être quantifiées comme un pourcentage, différencié ou non par tranches de l'impôt, de l'impôt des personnes physiques. Si le point de vue du législateur devait être différent, il y aurait lieu d'adapter sur ces points la proposition de texte faite pour les alinéas 5 et 6.

Article 11

1. L'article 11 du projet remplace l'article 7, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale, dont le texte actuel dispose :

"On entend par recettes de l'impôt des personnes physiques le montant de l'impôt constaté pour le dernier exercice d'imposition à l'expiration du délai de taxation fixé par le Code des impôts sur les revenus."

Le remplacement de cet alinéa par le texte en projet serait l'occasion d'en préciser la portée, qui est fort peu claire. Le Code des impôts sur les revenus prévoit en effet plusieurs délais d'enrôlement : en cas d'absence de déclaration, de remise tardive de celle-ci ou de déclaration inexacte, l'impôt peut être établi pendant trois ans à partir du 1er janvier de l'année qui désigne l'exercice d'imposition pour lequel l'impôt est dû; toutefois ce délai est prolongé de deux ans en cas de fraude (C.I.R. 1992, article 354); d'autres délais exceptionnels plus longs sont encore prévus par l'article 358 du C.I.R. 1992.

.../...

Le législateur spécial a-t-il eu en vue seulement le délai extraordinaire de trois ans ?

Dans l'affirmative, le texte signifie-t-il que le montant de l'impôt des personnes physiques relatif à un exercice d'imposition est déterminé à l'expiration de la troisième année qui suit le 1er janvier de l'exercice d'imposition ? En ce cas, le texte devrait exprimer clairement cette idée. Si le texte a une autre portée, il faudrait préciser celle-ci.

2. Par ailleurs, l'addition apportée au texte initial de l'alinéa par le projet rend cet alinéa incompréhensible.

Il y aurait lieu de le diviser en deux phrases.

La première phrase pourrait être la suivante :

"Pour déterminer les recettes de l'impôt des personnes physiques, on prend en considération le montant de l'impôt global de l'Etat avant application des centimes additionnels, des réductions et des augmentations établies par les régions en vertu de l'article 6, § 2, et de la taxe additionnelle communale."

Quant à la deuxième phrase, elle clarifierait le texte de l'alinéa 2 actuel (voir observation 1 ci-dessus).

.../...

Article 12 (partim)

1. Une partie de cet article a été examinée avec l'article 10.

2. A l'article 9, § 1er, alinéa 3, en projet, il est question d'un pourcentage maximal qui s'élève à 3,25 % "à partir du 1er janvier 2001". La question est de savoir si, au lieu de renvoyer à la date du 1er janvier 2001, il ne serait pas préférable de se référer à ce propos à l'"année budgétaire 2001". Cette solution permettrait également d'éviter des questions quant à un éventuel effet rétroactif de la règle en projet et à l'admissibilité de celui-ci.

3. L'article 9, § 1er, alinéa 5, en projet, tend à fixer les "modalités de décompte de l'application des réductions et des augmentations générales d'impôt, des centimes additionnels et des remises".

Selon les fonctionnaires délégués, l'alinéa en question concerne uniquement les modalités selon lesquelles les mesures fiscales prises à ce sujet par une région sont compensées budgétairement à l'égard de l'Etat fédéral. En effet, si une région instaure une réduction, l'Etat fédéral - dont l'administration fiscale est chargée de l'application de la mesure - perçoit moins de moyens provenant de l'impôt des personnes physiques. Dans ce

.../...

contexte, la perte que subit de ce fait l'Etat fédéral doit être compensée en défalquant cette perte sur les moyens attribués à la région ou en faisant procéder la région à une dépense au profit de l'Etat fédéral.

Dans un souci de clarté, le texte du projet devrait indiquer de manière plus explicite et plus précise la portée de l'article 9, § 1er, alinéa 5, en projet, telle que les fonctionnaires délégués l'ont esquissée.

Article 13

1. L'article 9bis, en projet, confie une nouvelle mission à la Cour des comptes. Dans des avis antérieurs, le Conseil d'Etat, section de législation, a déjà émis des critiques quant à la constitutionnalité du procédé consistant à étendre les compétences de la Cour des comptes au moyen d'une loi. En principe, pareille extension requiert en effet une révision de la Constitution. Un avis du 17 décembre 1999 (1) faisait ainsi observer que :

"L'article 180, alinéa 2, de la Constitution, définit les compétences de la Cour des comptes comme suit :

(1) Avis L. 29.715/VR, du 17 décembre 1999 sur un avant-projet de loi "fixant les critères visés à l'article 39, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions".

'(La Cour des comptes) est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. La Cour exerce également un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'Etat, y compris les recettes fiscales. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'Etat et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire. Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des représentants avec les observations de la Cour des comptes'.

Selon la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'Etat, cette énumération des attributions doit être regardée comme limitative, et il n'est pas au pouvoir du législateur d'attribuer des compétences plus étendues à la Cour des comptes sans l'habilitation du constituant (1).

(1) Voir l'avis L. 17.266/2, du 3 février 1987 sur une proposition de loi portant extension des compétences de la Cour des comptes, Doc. parl., Chambre, 1985-86, n° 369/2, p. 5; l'avis L. 18.009/2 du 12 mai 1987 sur un projet de loi améliorant l'exercice du contrôle parlementaire en matière budgétaire, Doc. parl., Chambre, 1986-87, n° 815/2, p. 1; l'avis L. 26.054/9 du 3 mars 1997 sur une proposition de loi qui est devenue la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 618/3, p. 9.

Le Conseil d'Etat se doit toutefois de constater que le législateur a manifestement une autre conception des choses et a délégué d'importantes compétences supplémentaires à la Cour des comptes, entre autres dans un passé récent (1).

La question se pose de savoir si cette pratique du législateur doit donner lieu à une interprétation évolutive de l'article 180 de la Constitution et aboutir, par voie de conséquence, à une révision du point de vue adopté par le Conseil d'Etat.

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat ne peut consacrer un examen exhaustif à cette question. Il se limite dès lors à émettre des réserves en faisant référence à la jurisprudence susvisée."

On constatera que le législateur procède une nouvelle fois à l'extension des compétences de la Cour des comptes, sans pouvoir se fonder à cet effet sur une habilitation prévue expressément par la Constitution (2). Le

(1) Voir la loi du 3 avril 1995 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991; la loi spéciale et la loi ordinaire du 2 mai 1995 relatives à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine; la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes.

(2) Pour un aperçu de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'Etat sur cette question, voir également J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, Afdeling Wetgeving, Anvers, 1999, pp. 625-626, avec référence, entre autres, à Y. MAHIEU, L'Aménagement des règles constitutionnelles relatives au budget et à la Cour des Comptes, Bruxelles, 1973, p. 56.

Conseil d'Etat, section de législation, se voit à nouveau dans l'obligation de formuler une réserve à cet égard.

2. Ainsi qu'en ont convenu les fonctionnaires délégués seuls les projets ou propositions de décret ou d'ordonnance ayant pour objet des centimes additionnels, des réductions ou des augmentations de l'impôt des personnes physiques devraient être soumis à la Cour des comptes. Par ailleurs, il n'y a pas de raison de ne pas viser également les amendements aux divers actes législatifs.

3. Selon les fonctionnaires délégués, les termes "Sans préjudice de ses compétences générales", qui figurent à l'article 9bis, § 2, en projet, se justifient par le souci d'éviter que la règle en projet ne porte préjudice aux compétences actuelles de la Cour des comptes, lesquelles ne sont pas modifiées. Afin d'éviter toute ambiguïté quant au lien qui existe entre la nouvelle compétence consultative de la Cour des comptes et les compétences "générales" de cette Cour, il serait toutefois préférable de supprimer les termes "Sans préjudice de ses compétences générales".

L'article 9bis, § 2, en projet, appelle une observation semblable à celle qui a été formulée ci-dessus à propos de l'article 9, § 1er, alinéa 4, en projet, quand il prévoit que l'assemblée générale de la Cour des Comptes donne un avis documenté et motivé sur le respect des

.../...

pourcentages maxima et du principe en matière de progressivité, dans le cadre du respect de la "loyauté fiscale". Il s'agit là à nouveau d'un concept à forte connotation subjective que ni l'exposé des motifs ni les fonctionnairesdélégués n'ont pu définir et qui paraît dès lors voué à rester lettre morte. Aussi, mieux vaut abandonner cette notion et la remplacer par le concept de l'union économique et de l'unité monétaire. Il doit toutefois être entendu, afin de ne pas trahir l'intention de l'auteur du projet, que la Cour des Comptes n'exercera son contrôle préventif de la conformité des avant-projets ou propositions de décret et d'ordonnance au principe de l'union économique et de l'unité monétaire que sous deux aspects, celui du respect des pourcentages maxima et du principe en matière de progressivité. Il s'agit donc d'un contrôle limité, qui ne préjuge pas des autres aspects de l'union économique et de l'unité monétaire.

4. Afin de lui permettre de remettre à la région concernée un avis documenté et motivé sur les projets et les propositions de décret ou d'ordonnance en matière fiscale, l'article 9bis, § 3, en projet, charge la Cour des comptes de développer "en accord avec le Gouvernement fédéral et les Gouvernements de région un modèle d'évaluation transparent et uniforme". L'exposé des motifs n'apporte à ce sujet aucune explication.

.../...

Pareille disposition doit être entendue comme chargeant la Cour des comptes de concevoir elle-même ce modèle d'évaluation transparent et uniforme car il ne se conçoit pas que cette mission confiée à la Cour des comptes, compte tenu de la nature de celle-ci, prenne par exemple la forme d'une convention ou d'un accord de coopération. Il est cependant admissible que le gouvernement fédéral et les gouvernements de région apportent leur collaboration à cette mission. Le texte doit être rédigé de manière à lever toute ambiguïté.

5. Selon l'exposé des motifs, "l'absence d'avis [de la Cour des comptes] dans le délai fixé ne porte pas préjudice à la poursuite du processus législatif". Ceci ne ressort toutefois nullement du texte. En effet, tel que le texte est rédigé, l'avis apparaît comme un préalable obligatoire, et son absence pourrait être considérée comme entraînant l'annulation de la mesure prise, conformément à l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Le législateur spécial devrait résoudre cette contradiction.

6. Selon l'article 9bis, § 4, en projet, le rapport que la Cour des comptes doit rédiger annuellement doit concerner "le résultat au cours de l'exercice d'imposition précédent, des mesures fiscales régionales en vigueur". Abstraction faite de la constatation, qui a déjà été faite dans le présent avis, au sujet de la discordance des

.../...

textes français et néerlandais à cet égard, il y a lieu d'observer que l'on n'aperçoit pas la portée exacte du "résultat" envisagé. Le terme "résultat", de même que le terme "weerslag" qui figure dans le texte néerlandais, n'est pas assez précis pour que puisse s'inférer du texte du projet avec la nécessaire sécurité juridique, ce que doit contenir le rapport en question. L'auteur du projet devra veiller à cet égard à employer une terminologie plus rigoureuse.

Article 14

On n'aperçoit pas le lien entre l'article 10, en projet, et les dispositions de l'article 4, § 5, en projet (article 6, § 5, du projet). Il semble devoir s'inférer de l'exposé des motifs que l'écotaxe sur les énergies non renouvelables est une écotaxe au sens de l'article 3, alinéa 1er, 13°, en projet (article 5 du projet). Selon les fonctionnaires délégués, cet impôt représente une partie des écotaxes existantes, régies par le Livre III de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, alors que l'écotaxe sur les énergies non renouvelables fait l'objet d'un régime distinct.

Si l'intention est donc de ménager, au moyen de l'article 10 en projet, une exception à l'article 4, § 5, en projet, le texte du projet devrait exprimer plus clairement cette intention. A cet effet, il pourrait être

.../...

envisagé de viser expressément, à l'article 4 en projet, le régime dérogatoire prévu à l'article 10, en projet, en ce qui concerne l'écotaxe sur les énergies non renouvelables et, le cas échéant, de compléter l'article 3, alinéa 1er, en projet, en y insérant un 14° distinct, qui mentionnerait "l'écotaxe sur les énergies non renouvelables".

Article 15

Compte tenu des modifications que l'article 10 du projet tend à apporter à l'article 6, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, le début de la disposition en projet sous l'article 15, § 1er, du projet, sera rédigée comme suit :

"Les Régions ne peuvent percevoir des centimes additionnels ou des augmentations, ni accorder des réductions, sur les impôts visés par la présente loi, ...".

Article 18

1.1. Divers alinéas de l'article 33bis, en projet, font référence aux recettes "préalablement exprimées en prix de 2002". Selon les fonctionnaires délégués, on entend exprimer par là que les montants en question seront adaptés à l'inflation. Il est recommandé de faire figurer cette précision dans l'exposé des motifs.

.../...

1.2. Ainsi qu'en ont convenu les fonctionnaires délégués, il y a lieu au paragraphe 1er, alinéa 2, 4°, en projet, de viser les recettes nettes, puisque la perception de ces redevances n'est pas assurée par l'Etat fédéral.

2. Dans le cas visé à l'article 33bis, § 2, alinéa 9, en projet, l'adaptation annuelle de l'impôt à l'évolution des recettes s'effectue, à politique inchangée, "sur la base de critères objectifs déterminés par la loi". L'exposé des motifs semble indiquer que ces critères doivent être fixés de manière distincte pour chaque catégorie d'impôt. Dans un souci de clarté, il y aurait lieu de faire figurer cette précision en toutes lettres dans le texte du projet.

Article 20

1. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 20 du projet, on ajoutera le mot "wet" après le mot "bijzondere".

2. En employant la notion de "demandeur d'emploi inoccupé", l'article 20 du projet introduit un nouveau concept dans la réglementation du chômage. Ce concept n'est cependant pas défini, bien que sa portée soit capitale pour délimiter la compétence des régions et pour

.../...

déterminer l'intervention financière de l'Etat fédéral. Il est dès lors nécessaire de définir le concept de "demandeur d'emploi inoccupé". Ce concept étant susceptible d'évoluer au fil du temps, il peut se justifier d'en faire figurer la définition dans l'exposé des motifs.

L'adaptation de l'exposé des motifs pourrait également être mise à profit pour en harmoniser la terminologie employée dans le texte néerlandais. Il y est en effet question de "niet-tewerkgestelde werkzoekende", alors que le projet fait état de "niet werkende werkzoekende".

3. A la fin de la disposition en projet qui est énoncée à l'article 20, 2°, du projet, il y aurait lieu d'écrire sous le point b) :

"b) que chaque place est occupée par un travailleur occupé dans les liens d'un contrat de travail ou d'un engagement statutaire."

Article 21

Compte tenu de la précision fournie dans l'exposé des motifs, l'article 35quater, § 2, alinéa 2, en projet, devrait indiquer que les fonds budgétaires visés sont ceux qui se rapportent aux matières transférées en application du régime prévu par le projet de loi spéciale

.../...

"portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés" (1).

Article 31

Compte tenu des explications fournies par les fonctionnaires délégués en ce qui concerne les dispositions de l'article 47, § 2, en projet, il y aurait lieu, dans la deuxième phrase dudit paragraphe, de remplacer les mots "de la croissance réelle du produit national brut" par les mots "de la croissance réelle du "revenu national brut de l'année budgétaire concernée".

Article 34

A l'article 47bis, § 1er, en projet, il y a lieu d'insérer une nouvelle première phrase avant celle en projet, qui est maintenue et devient la deuxième phrase. La phrase à ajouter pourrait être rédigée comme suit :

"Une dotation est octroyée annuellement à la Communauté française et à la Communauté flamande en compensation de la redevance radio et télévision.".

(1) Avis 31.226/VR, donné le 20 février 2001 par la section de législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet de loi spéciale "portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés".

Article 36

L'article 36 du projet insère un article 49bis dans la loi spéciale de financement pour soumettre la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale à l'article 49 de la loi spéciale, à l'exception du paragraphe 6, alinéa premier de cette disposition. L'article 49 permet aux Communautés et aux Régions de contracter des emprunts à certaines conditions.

Cette insertion est motivée comme suit dans la partie de l'exposé des motifs consacrée au commentaire de l'article 36 :

"Comme les Communautés et les Régions, la Commission communautaire française dispose d'un pouvoir décretal pour les matières qui lui ont été transférées en application de l'article 138 de la Constitution par la Communauté française. Cet article accorde dès lors à la Commission communautaire française la possibilité de pouvoir contracter des emprunts par analogie avec les Communautés et les Régions."

Selon cette motivation, la Commission communautaire française n'est autorisée à ne recourir à l'emprunt que pour le financement des compétences dont l'exercice a été transféré à cette dernière par la Communauté française sur la base de l'article 138 de la Constitution.

.../...

Une pareille disposition n'est toutefois conforme au principe de l'universalité budgétaire consacré par l'article 174, alinéa 2, de la Constitution que si la mise en oeuvre de ces compétences par la Commission communautaire française est assurée, par le vote d'un budget distinct qui y est exclusivement destiné.

En revanche, si, comme tel semble être le cas, la Commission communautaire française adopte un budget visant à la fois les compétences décrétales reçues de la Communauté française et des compétences à caractère réglementaire, deux objections pourraient apparaître. Si les recettes issues de l'emprunt sont affectées aux seules dépenses résultant des compétences décrétales, une pareille technique budgétaire met en cause le principe de la non-affectation des recettes, corollaire important du principe de l'universalité. Inversement, si ces recettes sont affectées, conformément au principe de l'universalité, à l'ensemble des dépenses de la Commission communautaire française, en ce compris à celles qui sont en rapport avec ses compétences réglementaires, cette institution bénéficie pour ces dernières compétences d'une source de financement non attribuée à la Commission communautaire flamande de la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui crée entre les deux commissions communautaires une différenciation malaisée à justifier.

.../...

Article 37

1. L'article 37, § 1, du projet entend modifier l'article 49, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, pour tenir compte du passage, au sein de l'Union européenne, à la monnaie unique. Les mots "en Belgique" sont toutefois inchangés. Il convient que l'auteur du projet vérifie si ces mots ne devraient pas également être remplacés par "dans les pays dont l'euro est la monnaie officielle".

2. Selon l'exposé des motifs, le paragraphe 2 du même article contient une disposition adaptant la condition d'approbation des emprunts des communautés et des régions par le Ministre des Finances.

La disposition en projet prévoit en effet :

"Les Communautés et les Régions peuvent émettre des emprunts en euro en dehors des pays dont l'euro est la monnaie officielle ou des emprunts en devises avec l'approbation du Ministre des Finances.".

La question se pose de savoir si cette disposition ne doit pas être soumise à l'avis de la Banque centrale européenne conformément à la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au

.../...

sujet de projet de réglementation (1) dont l'article 2.1. dispose :

"Les autorités des Etats membres consultent la BCE sur tout projet de réglementation relevant de son domaine de compétence en vertu du traité, et notamment en ce qui concerne les questions monétaires (...).".

L'article 1er de la décision précitée définit les "projets de réglementation" comme "les projets relatifs à des dispositions qui, une fois qu'elles ont un caractère obligatoire et sont applicables d'une manière générale sur le territoire d'un Etat membre, fixent des règles qui visent un nombre indéterminé de cas et s'adressent à un nombre indéterminé de personnes physiques ou morales". Par sa nature, le projet de loi spéciale à l'examen répond à cette définition.

En vertu de l'article 2.3. de la décision précitée, il appartient à la Banque centrale européenne d'indiquer à l'autorité nationale qui la consulte si, à son avis, le projet de réglementation relève de son domaine de compétence.

(1) J.O.C.E., n° L 189 du 3 juillet 1998, p. 42.

Article 38

Dès lors que l'article 61, § 7, en projet vise à régler la succession juridique en ce qui concerne les compétences transférées aux régions le 1er janvier 2002, le début de cette disposition devra être rédigé comme suit :

"A moins que le présent paragraphe n'en dispose autrement, les régions succèdent aux droits et obligations de l'Etat relatifs aux compétences qui leur sont attribuées par la loi spéciale du ... portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, en ce compris les droits et obligations résultant de procédures judiciaires en cours et à venir."

En ce qui concerne les compétences transférées, l'Etat demeure, pour les engagements contractés avant le 1er janvier 2002, lié par les obligations ... (suit le texte du projet).

Article 40

1. Selon l'exposé des motifs, cet article organise le versement aux communautés d'un pourcentage fixe du bénéfice à distribuer de la Loterie nationale "afin de conférer aux communautés une plus grande autonomie dans l'affectation des moyens en provenance de la Loterie". L'exposé des motifs précise toutefois plus loin que "le

.../...

but explicite de la disposition est que les Communautés affectent ces moyens au financement d'initiatives ou de projets d'intérêt sociétal".

Si, en vertu de l'article 175, alinéa 1er, de la Constitution, une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe le système de financement pour la Communauté française et pour la Communauté flamande, l'alinéa 2 de la même disposition constitutionnelle dispose que les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes.

Il en résulte qu'il n'appartient pas au législateur spécial de déterminer lui-même l'affectation future de la partie des bénéfices de la Loterie nationale qu'il transfère aux Communautés. Par conséquent, à l'article 62bis, § 1er en projet, les mots "en vue de subventionner des initiatives ou des projets d'intérêt sociétal" doivent être omis.

2. L'article 62bis, § 2, en projet dispose qu'un pourcentage déterminé du montant obtenu en application du paragraphe 1er de cet article est attribué chaque année à la Communauté germanophone. L'on sait cependant que l'article 176, alinéa 1er, de la Constitution prévoit que le système de financement de la Communauté germanophone est fixé par une loi ordinaire, et que le financement de cette communauté n'est pas réglé par la loi spéciale du

.../...

16 janvier 1989, mais bien par la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone. Par conséquent, l'article 62bis, § 2, en projet devra être distrait du projet.

3. Eu égard à l'observation formulée au point 2, la référence aux "montants établis au § 2" (lire : "du montant établi au § 2") figurant à l'article 62bis, § 3, en projet doit être supprimée.

Article 41

L'exposé des motifs ne comporte aucune explication concernant la portée de l'article 41 du projet. L'exposé devra, dès lors, être complété sur ce point.

Article 44

1. Par souci de lisibilité, mieux vaudrait transformer l'article 68ter, § 4, en projet, en un nouveau paragraphe 1er de l'article 68ter.

2. A l'article 68ter, § 4, en projet, le passage "au plutôt (lire : "au plus tôt") à partir de l'année budgétaire 2004" indique que les Régions ne pourront recevoir une dotation qu'à partir de cette année

.../...

budgétaire pour assurer elles-mêmes le service d'un ou de plusieurs des impôts régionaux concernés. La disposition en projet ne semble toutefois pas exclure la possibilité que les régions décident, avant cette date, d'assurer elles-mêmes le service des impôts concernés. A cet égard, il convient toutefois de ne pas perdre de vue les dispositions de l'article 5, § 3, alinéa 1er, en projet, dès lors qu'il en ressort que les régions ne pourront assurer le service de ces impôts qu'à partir de la deuxième année budgétaire suivant la date de communication au gouvernement fédéral. Il appartient au gouvernement d'examiner s'il ne serait pas préférable que l'article 68ter, § 4, en projet, fasse référence aux règles inscrites à l'article 5, § 3, alinéa 1er, en projet.

Article 47

1. En ce qui concerne la notion de "demandeurs d'emploi inoccupés", il suffira de se reporter au point 2 de l'observation formulée au sujet de l'article 20 du projet.

2.1. Est exclu de l'application de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, en projet, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le "Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi visé dans la section 5 du chapitre II de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de

.../...

l'emploi dans le secteur non-marchand" (article 47, 1°, du projet).

Selon les fonctionnaires délégués, cette exception aurait la même portée que l'exception définie actuellement à l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui s'énonce comme suit :

"Sans préjudice des dispositions précitées, et jusqu'à l'expiration de la durée de validité du Fonds budgétaire interdépartemental créé par l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982, la réglementation existante reste applicable aux conventions, visées à la section 5 du même arrêté n° 25, conclues avant l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 115, dernier alinéa, de la Constitution;".

Selon le Conseil d'Etat, section de législation, il peut être mis en doute que la nouvelle exception prévue à l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 en projet ait effectivement la même portée que l'exception visée à l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 4, précité, ne fût-ce que parce que la nouvelle exception en projet ne se fonde pas sur la restriction complémentaire, selon laquelle la réglementation existante ne reste applicable qu'aux conventions "conclues avant l'entrée en vigueur de la loi visée à l'article 115, dernier alinéa, de la Constitution", c'est-à-dire la loi spéciale du 16 janvier 1989. En effet, cette dernière restriction est neutralisée par le projet.

.../...

Par conséquent, le gouvernement devra s'interroger sur la question de savoir si l'exception visée à l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, en projet doit être conservée dans le projet, étant entendu qu'elle ne correspond pas tout à fait, quant à son contenu, à l'exception de l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 existant.

Si le gouvernement estime qu'il est souhaitable de conserver la nouvelle exception envisagée dans le projet, il est recommandé d'en préciser la portée dans l'exposé des motifs.

2.2. Sans préjudice de l'observation formulée au point 2.1, il y a lieu de constater que la référence au Fonds budgétaire interdépartemental de promotion de l'emploi "visé dans la section 5 du chapitre II de l'arrêté royal n° 25 du 24 mars 1982", figurant à l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 1er, en projet, est peu adéquate sur le plan juridique. En effet, il serait préférable de remplacer cette référence par une référence aux conventions visées dans la section concernée.

3. En ce qui concerne la disposition modificative de l'article 47, 3°, du projet, les fonctionnaires délégués ont indiqué que l'intervention financière pouvait varier selon la durée de l'inscription comme demandeur d'emploi inoccupé.

.../...

Compte tenu de ces précisions, il serait préférable de rédiger l'article 47, 3°, du projet comme suit :

"3° A l'alinéa 3, les mots 'la durée du chômage du chômeur' sont remplacés par les mots 'la durée de l'inscription du demandeur d'emploi comme demandeur d'emploi inoccupé'".

4.1. Il se déduit de l'exposé des motifs que l'article 47, 4°, du projet doit se lire d'une manière telle que l'intervention financière n'est conservée, après la suppression d'un programme de remise au travail, que pour les places maintenues après cette suppression. Cette intention devrait être exprimée plus clairement dans l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 4, en projet, de la loi spéciale du 8 août 1980 en projet.

4.2. A l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 4, en projet, de la loi spéciale du 8 août 1980 en projet, il convient également de clarifier le passage "à la veille de la suppression, par une Région, des dispositions relatives à un ou plusieurs programmes de remise au travail".

D'une part, il y a lieu de remplacer les mots "à la veille de la suppression" par la définition d'un point de référence dans le temps, défini avec plus de précision du point de vue juridique.

.../...

D'autre part, la référence à "la suppression ... des dispositions relatives à un ou plusieurs programmes de remise au travail" est trop vague. Dans la mesure où cela correspond à l'intention de l'auteur du projet, cette référence générale peut être remplacée par une référence au moment où la région décide de mettre un terme au programme de remise au travail.

4.3. A l'article 6, § 1er, IX, 2°, alinéa 4, en projet, de la loi spéciale du 8 août 1980, on remplacera enfin les mots "occupés dans le cadre d'un contrat de travail ou conformément à un statut" par les mots "occupés dans les liens d'un contrat de travail ou d'un engagement statutaire".

Article 48

1. A la fin de l'article 88, § 3bis, alinéa 2, en projet, de la loi spéciale du 8 août 1980, on écrira :

"..., le gouvernement de la Communauté française et le gouvernement flamand règlent d'un commun accord, chacun pour ce qui le concerne, les modalités du transfert des membres du personnel concernés des Communautés française et flamande au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale."

.../...

2. Contrairement à l'article 88, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'article 48 du projet ne règle pas la date du transfert des membres du personnel concernés. Il appartiendra au gouvernement d'apprécier si le projet ne doit pas être complété sur ce point.

Article 49

En ce qui concerne l'article 92bis, § 3, d), en projet, de la loi spéciale du 8 août 1980 (article 49, § 2, du projet), il peut suffire de faire référence à l'observation formulée dans le présent avis au sujet de l'article 1bis, en projet, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (article 3 du projet).

Article 51

1. L'article 51 du projet règle l'entrée en vigueur des dispositions du projet. Selon les fonctionnaires délégués, et contrairement à ce que prévoit cette disposition, ce ne sont pas les articles 18, 37 et 40 qui produiraient leurs effets le 1er janvier 2001 mais bien les articles 20, 47 et 50 du projet. Il va de soi que la rédaction de l'article 51 devra être adaptée en conséquence.

.../...

2. Dès lors qu'il se déduit de l'article 51 que la plupart des dispositions du projet n'entreront en vigueur que le 1er janvier 2002, les montants mentionnés dans ces dispositions, qui sont exprimés en francs, devront être convertis en euros.

OBSERVATIONS DE LEGISTIQUE

Article 2

1. Il n'y a pas lieu de diviser cet article en paragraphes.

2. Dans le paragraphe 2 devenant l'alinéa 2, il faut écrire :

"L'article 1er, § 1er, 1°bis, de la même loi spéciale, inséré par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est abrogé."

Article 5

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 5. L'article 3 de la même loi spéciale, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est remplacé par la disposition suivante :".

.../...

2. Dans le 7° en projet, il y a lieu de remplacer les tirets par une subdivision en a) et b).

Article 6

Cette disposition remplace l'article 4 de la loi spéciale du 16 janvier 1989. Il convient dès lors de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Art. 6. L'article 4 de la même loi spéciale, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est remplacé par la disposition suivante :".

A l'article 6 du projet, la subdivision en paragraphes doit donc être supprimée.

Il en va de même de l'article 4 en projet lui-même ainsi que des dispositions en projet qui font l'objet des articles 13, 22, 23, 40 et 44 du projet, étant donné que les paragraphes ne contiennent qu'un alinéa.

Articles 7 et 8

1. Les articles 7 et 8 apportent des modifications à l'article 5 de la loi spéciale du 16 janvier 1989. Il est préférable de les regrouper sous un seul article dont la phrase liminaire sera rédigé comme suit :

.../...

"A l'article 5 de la même loi spéciale sont apportées les modifications suivantes :

1° (...);

2° (...);

(...).".

2. Lorsque les dispositions remplacées ont fait l'objet de modifications par la loi spéciale du 16 juillet 1993, il y a lieu de l'indiquer. Tel est le cas pour l'article 5, § 1er (modifié) et § 3 (remplacé).

3. En ce qui concerne l'article 5, § 2, 12°, en projet (article 7, § 4, du projet), il faut mentionner l'arrêté royal du 8 septembre 1997 avec son intitulé, à savoir "désignant le réseau routier sur lequel l'euro-vignette est applicable".

4. L'article 5, § 2bis, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 est abrogé par l'article 7, § 5, du projet. Il faut écrire :

"L'article 5, § 2bis, de la même loi spéciale, inséré par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est abrogé.".

.../...

Article 9

Mieux vaut écrire :

"Art. 9. Le titre IIIbis de la même loi spéciale, inséré par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est abrogé."

Article 14

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 14. L'article 10 de la même loi spéciale, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est remplacé par la disposition suivante :".

Article 15

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 15. A l'article 11 de la même loi spéciale, remplacé par la loi spéciale du 16 juillet 1993, sont apportées les modifications suivantes :

- 1° l'alinéa 1er est remplacé par l'alinéa suivant : (la suite comme au projet);
- 2° l'alinéa 2 est abrogé."

.../...

Article 16

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 16. Dans l'article 33, § 1er, de la même loi spéciale, les mots «et de la diminution par Région visée à l'article 34, § 1er, 2°» sont insérés après les mots «à la Région concernée»."

Article 17

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 17. L'article 33, § 2, de la même loi spéciale, remplacé par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est remplacé par la disposition suivante :".

2. Il n'existe pas de loi du 24 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses. Il faut en réalité viser la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses. Cette remarque vaut également pour l'article 26 du projet.

.../...

Article 19

1. La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 19. L'article 34 de la même loi spéciale est remplacé par la disposition suivante :".

2. Il y a lieu de remplacer les deux paragraphes de l'article 34 en projet par deux alinéas et d'adapter en conséquence la référence faite dans le paragraphe 2, "Les moyens visés au § 1er" devenant "Les moyens visés à l'alinéa 1er".

Article 20

Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire, le mot "wet" doit être ajouté après le mot "bijzonder".

Article 27

L'intention de l'auteur du projet est probablement de remplacer l'article 39, § 1er, de la loi spéciale. Si tel est bien le cas, il y a lieu de rédiger la phrase liminaire de l'article 27 du projet comme suit :

.../...

"Art. 27. L'article 39, § 1er, de la même loi spéciale est remplacé par la disposition suivante : ".

Article 30

Dans la phrase liminaire, il faut remplacer les mots "est complété d'un alinéa 3°, rédigé comme suit :" par les mots "est complété comme suit :".

Article 31

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 31. L'article 47, § 2, de la même loi spéciale, remplacé par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est remplacé par la disposition suivante :".

Article 32

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 32. L'article 47, § 3, de la même loi spéciale, remplacé par la loi spéciale du 16 juillet 1993, est remplacé par la disposition suivante :".

.../...

Article 35

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 35. L'article 48, § 2, de la même loi spéciale est complété par l'alinéa suivant :".

Article 43

Si l'intention de l'auteur du projet est de compléter l'article 65, § 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, il convient de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Art. 43. L'article 65, § 4, alinéa 2, de la même loi spéciale est complété comme suit :".

Article 45

Dans l'article 75 de la loi spéciale du 16 janvier 1989, il existe déjà un paragraphe 1er et un paragraphe 1erbis. L'on suppose dès lors que l'auteur du projet a l'intention d'insérer un paragraphe 1erter. Si tel est le cas, il faut corriger le texte en projet en ce sens.

.../...

Article 46

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 46. A l'article 77 de la même loi spéciale, dont le texte actuel formera le paragraphe 1er, il est ajouté un paragraphe 2, rédigé comme suit :".

Article 48

Dans la phrase liminaire, il faut écrire avant les mots "il est ajouté un § 3bis", les mots "modifié par les lois spéciales des 8 août 1988 et 16 juillet 1993,".

Article 49

La phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 49. A l'article 92bis de la même loi spéciale, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, sont apportées les modifications suivantes :

.../...

1° le paragraphe 2 est complété comme suit :

e) (...);

f) (...);

g) (...);

2° le paragraphe 3 est complété comme suit :

d) (...).".

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. Binnen het beperkte tijdsbestek waarin de Raad van State, afdeling wetgeving, om een advies is verzocht en rekening houdend met de hoge techniciteit van het om advies voorgelegde voorontwerp van bijzondere wet, is het de Raad niet mogelijk geweest de hem voorgelegde tekst aan een volledig taalkundig en legistiek onderzoek te onderwerpen. Niettemin worden op dat vlak een aantal algemene opmerkingen geformuleerd, zij het dat de bepalingen van het ontwerp waarnaar in dat verband zal worden verwezen, enkel bij wijze van voorbeeld worden aangehaald en dat terzake niet naar exhaustiviteit is gestreefd. Het staat aan de steller van het ontwerp om, de gegeven voorbeelden voor ogen houdend, de tekst van het ontwerp zo nodig op nog andere plaatsen aan te passen, ook al wordt daar niet uitdrukkelijk aan gerefereerd in de algemene opmerkingen.

1.2. Het ontwerp bevat diverse artikelen die worden gekenmerkt door een weinig eenvormige terminologie, wat tot gevolg heeft dat twijfels kunnen rijzen omtrent de precieze bedoeling van de steller van het ontwerp.

Zo wordt bijvoorbeeld in de ontworpen bepalingen onder artikel 8 van het ontwerp nu eens een "gezamenlijke beslissing" van de gewesten voorgeschreven (ontworpen artikel 5, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten), dan weer een "beslissing" van de gewesten zonder meer (ontworpen artikel 5, § 3bis, van

.../...

dezelfde bijzondere wet). Vraag is of het effectief de bedoeling is om terzake in een inhoudelijk verschillende procedure te voorzien en wat, in bevestigend geval, de bestaansreden is voor dat verschil.

Ook de verwijzing naar bepaalde artikelen of onderdelen ervan gebeurt niet steeds op een uniforme manier. Zo wordt bijvoorbeeld in de Nederlandse tekst nu eens verwezen naar "artikel 3, eerste lid, 1° tot 8°" (artikel 8, § 3, van het ontwerp), dan weer naar "artikel 3, eerste lid, 10° tot en met 12°" (artikel 18 van het ontwerp). Het spreekt voor zich dat het gediversifieerde gebruik van de woorden "tot" en "tot en met" enkel van aard is tot rechtsonzekerheid te leiden. Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij de Franse tekst waarin nu eens wordt verwezen naar "article 3, alinéa 1er, 1° à 8°" (artikel 8, § 3, van het ontwerp), dan weer naar "article 3, alinéa 1er, 10° à 12° y compris".

Bepaalde termen worden door elkaar gebruikt, zonder dat daar blijkbaar motieven van inhoudelijke aard aan ten grondslag liggen. Zo worden bijvoorbeeld in de Franse tekst van het ontworpen artikel 5, § 2 (artikel 7, § 4, van het ontwerp) de termen "décider" en "disposer" door elkaar gebruikt, al is enkel de eerste term passend. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 62bis (artikel 40 van het ontwerp) worden de termen "verkrepen" en "bekomen" bedrag door elkaar gebruikt.

.../...

Veelvuldig zijn ook de foutieve interne verwijzingen die in het ontwerp voorkomen. Zo dient in het ontworpen artikel 9bis, § 3 (artikel 13 van het ontwerp) niet te worden verwezen naar "het vorige lid", in de Nederlandse tekst, noch naar "l'article précédent", in de Franse tekst, doch wel naar "het tweede lid" ("à l'alinéa 2") (1). In het ontworpen artikel 33bis, § 2, vijfde lid (artikel 18 van het ontwerp), is - in tegenstelling tot wat geldt voor de Nederlandse tekst - in de Franse tekst de verwijzing naar de "paragraphe précédent" foutief. In de Nederlandse en de Franse tekst dient in feite te worden verwezen naar het vierde lid.

Meer in het algemeen mag trouwens worden opgemerkt dat de steller van het ontwerp er goed aan doet de Nederlandse en de Franse tekst op hun onderlinge overeenstemming te controleren. In bepaalde artikelen komen immers termen of zinsneden voor die een inhoudelijk verschillende draagwijdte hebben in de ene en in de andere tekst (zie bijvoorbeeld de termen "weerslag" en "résultat" in het ontworpen artikel 9bis, § 4).

1.3. Wat de legistieke opmaak van de tekst van het ontwerp betreft, mag worden verwezen naar de opmerkingen die in dat verband worden geformuleerd op het einde van het advies. Niettemin mag de Raad van State, afdeling wetgeving, er nu reeds op wijzen dat hij niet stelselmatig

(1) Wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat, is er geen reden voor een indeling in paragrafen; het artikel dient dan te worden ingedeeld in leden.

heeft kunnen onderzoeken welke gevolgen de ontworpen artikelen in voorkomend geval hebben voor reeds bestaande normatieve bepalingen die door de ontworpen regeling niet formeel worden gewijzigd.

Zo lijkt ook artikel 53, eerste lid, 1°bis, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 met ingang van 1 januari 2002 te moeten worden opgeheven en dient de verwijzing naar "de bedragen ... bedoeld in de artikelen 12 en 34" in artikel 53, eerste lid, 3°, van dezelfde bijzondere wet te worden aangepast, ermee rekening houdend dat de in artikel 12 van de bijzondere wet bedoelde overgangsperiode verstreken is.

In een meer algemene zin kan trouwens de vraag worden gesteld of de bepalingen van afdeling 1 ("Overgangsperiode") van hoofdstuk II van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ("De gewesten") ongewijzigd moeten behouden blijven en niet kunnen worden opgeheven.

Ingevolge de wijzigingen die artikel 47 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 6, § 1, IX, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dient ook de terminologie die voorkomt in artikel 6, § 3bis, 1°, van dezelfde bijzondere wet, waarin nog wordt gerefereerd aan "wedertewerkstellingsprogramma's van werklozen", te worden aangepast aan het nieuwe begrip "niet werkende werkzoekende". Aangezien het voornoemde artikel 6, § 3bis, 1°, in een overlegverplichting voorziet, waaromtrent men zich kan afvragen of

.../...

het in de bedoeling ligt om deze ook te behouden ten aanzien van de beslissingen tot afschaffing van weder-tewerkstellingsprogramma's, lijkt het - duidelijkheids-halve - wenselijk om die bepaling ook aan te passen indien men de overlegverplichting met betrekking tot die afschaf-fing effectief wil handhaven.

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet bevat verschillende bepalingen waarin het sluiten van samenwerkingsakkoorden wordt opgelegd, al naargelang het geval tussen de federale overheid en de gewesten, tussen de gemeenschappen en de gewesten, tussen de gewesten on-derling of tussen de Franse en de Vlaamse Gemeenschap.

Vraag is of al die bepalingen in te passen zijn in de grondwettelijke beginselen betreffende de bevoegdheidsverdeling tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

2.2. Krachtens artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen de samenwerkingsakkoorden onder meer betrekking hebben op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden. Wanneer de bijzondere wetgever het sluiten van zulk een samenwerkingsakkoord verplicht maakt, vermag hij geen afbreuk te doen aan hogere rechtsnormen, met name niet aan de in de Grondwet zelf opgenomen regels betref-fende de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Inzonderheid kan de bijzondere wetgever het uitoefenen van de hem op grond

.../...

van de artikelen 175, eerste lid, en 177, eerste lid, van de Grondwet toekomstende bevoegdheid om het financieringsstelsel van de gemeenschappen en de gewesten te bepalen, niet overlaten aan de gezamenlijk, bij wijze van samenwerkingsakkoord optredende gemeenschappen of gewesten. Die handelwijze, die erop zou neerkomen dat een bij bijzondere wet uit te oefenen federale bevoegdheid tot een gemeenschaps- of gewestbevoegdheid wordt omgevormd, zou uiteraard niet te verenigen zijn met de uit de Grondwet zelve voortvloeiende regel dat de samenwerkingsakkoorden nooit een afstand, uitwisseling of teruggave van bevoegdheden kunnen inhouden (1).

Ook het betrekken van de federale overheid bij zulke samenwerkingsakkoorden zou de ongrondwettigheid ervan niet vermogen te verhelpen, eerstens, omdat niet zou zijn voldaan aan het vereiste dat in een samenwerkingsakkoord bevoegdheden eigen aan elk van de betrokken partijen gezamenlijk worden uitgeoefend - er zou immers geen inbreng zijn van gemeenschaps- of gewestbevoegdheden - en, tweedens, omdat het sluiten van zulk een samenwerkingsakkoord afbreuk zou doen aan het bijzonderemeerderheidsvereiste dat de Grondwet voor het bepalen van het financieringsstelsel van de gemeenschappen en de gewesten heeft ingevoerd.

(1) Zie Arbitragehof, nr. 17/94, 3 maart 1994, overw. B.5.3 en advies 18.638/VR van de Raad van State, afdeling wetgeving van 13 juli 1988 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, Parl. St., Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 52.

2.3. Ten aanzien van de sub 2.2 uiteengezette beginselen dienen de volgende bepalingen uit het ontwerp aan een nader onderzoek te worden onderworpen.

2.3.1. In de ontworpen paragrafen 3, 4 en 5 van artikel 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 (artikel 6 van het ontwerp), wordt "de uitoefening" van de toegekende fiscale bevoegdheid op bepaalde gebieden afhankelijk gesteld van het voorafgaand sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten onderling.

Zoals door de gemachtigde ambtenaren werd bevestigd, mogen die bepalingen niet zo worden geïnterpreteerd dat ze afbreuk zouden doen aan de algehele overdracht van de in het ontworpen artikel 3, eerste lid, 10°, 11°, 12° en 13°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 genoemde belastingen, die dus in hun geheel gewestelijke belastingen worden waarvan de opbrengst integraal aan de gewesten toekomt. Tot zolang met betrekking tot die belastingen de in het ontworpen artikel 4, §§ 3, 4 en 5, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 bedoelde samenwerkingsakkoorden niet worden gesloten, blijft de bestaande regelgeving, die evenwel de aard van gewestelijke regelgeving verkrijgt, van toepassing (1).

(1) Zie dienaangaande artikel 94, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dat artikel is van toepassing omwille van de verwijzing naar artikel 92bis, § 2, van die wet in het ontworpen artikel 4, §§ 3, 4 en 5, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 en omwille van de aanvulling van dat artikel 92bis, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 met de vermelding van de besproken samenwerkingsakkoorden.

Nu de onderzochte bepalingen, in die zin geïnterpreteerd, geenszins tot doel of als gevolg hebben dat de omvang van de overdracht van de erin bedoelde belastingen zou worden bepaald bij een samenwerkingsakkoord, waardoor dat samenwerkingsakkoord het door artikel 177, eerste lid, van de Grondwet aan de bijzondere wetgever toegewezen bevoegdheidsgebied zou betreden, zijn die bepalingen vanuit dat oogpunt niet voor grondwettigheidskritiek vatbaar.

Vraag is evenwel of de bijzondere wetgever het aan de bij wijze van een samenwerkingsakkoord gezamenlijk optredende gewesten kan overlaten om de grenzen te bepalen waarbinnen de hen toegekende belastingsbevoegdheid kan worden uitgeoefend (1).

Te dien aanzien moet worden vastgesteld dat er op zich geen grondwettelijk bezwaar tegen bestaat dat de bijzondere wetgever, wanneer hij de hem krachtens de Grondwet toegekende bevoegdheid uitoefent om de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten te bepalen, aan die entiteiten een aangelegenheid overdraagt mits de verplichting om omtrent die aangelegenheid - of omtrent een aspect ervan - een samenwerkingsakkoord te sluiten. De bijzondere wetgever vermag immers de overdracht van

(1) Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat de Franse tekst van de memorie van toelichting ("les Régions exercent leur compétence dans le cadre d'un accord de coopération") de bedoeling van de steller van het ontwerp beter lijkt weer te geven dan de Nederlandse tekst ervan ("oefenen de Gewesten hun bevoegdheid uit door middel van een samenwerkingsakkoord").

bevoegdheden aan de gemeenschappen en de gewesten te koppelen aan de voorwaarde dat zij die bevoegdheden gezamenlijk (1) zouden uitoefenen.

Wanneer nu de mogelijkheid voor de gemeenschappen of de gewesten om een bepaalde aangelegenheid te regelen in zijn geheel kan worden gekoppeld aan het vereiste een samenwerkingsakkoord te sluiten, moet ook worden aanvaard dat het opleggen van het sluiten van een samenwerkingsakkoord tevens betrekking kan hebben op een bepaald aspect van die regeling en met name op het uittekenen van de algemene regels die een bepaalde aangelegenheid beheersen.

Indien de bijzondere wetgever evenwel de autonomie van de deelentiteiten, afzonderlijk genomen, beoogt te beperken door het opleggen van het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin de algemene regels zijn opgenomen die een toegewezen aangelegenheid beheersen, dient hij, juist omwille van de beperking van de autonomie van die entiteiten die daardoor wordt gecreëerd, met nauwkeurigheid te bepalen waarop dat samenwerkingsakkoord betrekking dient te hebben.

(1) De gemachtigde ambtenaren zijn het ermee eens dat in het dispositief zelf van het ontwerp in dat verband gepreciseerd dient te worden dat de drie gewesten betrokken moeten worden bij het sluiten van de samenwerkingsakkoorden opdat ze hun bevoegdheden kunnen uitoefenen. Het is niet voldoende dat een akkoord door slechts twee gewesten wordt gesloten.

Te dien aanzien moet, eerstens, worden vastgesteld dat er een discordantie bestaat tussen het ontworpen artikel 4, §§ 3 en 4, waar gewag wordt gemaakt van de uitoefening van "de" bevoegdheden en het ontworpen artikel 4, § 5, waar wordt gewag gemaakt van "deze bevoegdheden", waarbij het woord "deze" verwijst naar de bepaling van de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen.

Zelfs wanneer wordt aangenomen dat het sluiten van de verplichte samenwerkingsakkoorden enkel betrekking heeft op de laatstgenoemde elementen, en bijvoorbeeld niet op regels betreffende de inningsprocedure, dan nog verdient het aanbeveling het juiste voorwerp van het samenwerkingsakkoord nader te preciseren. Het staat immers de bijzondere wetgever - en niet de gewesten - aan te geven welke de maat is van de bevoegdheidsbeperking ten aanzien van elk van de autonoom handelende gewesten die hij beoogt mogelijk te maken wanneer hij het regelen van een aangelegenheid gedeeltelijk bindt aan het sluiten van een samenwerkingsakkoord (1).

Ten slotte zullen de gewesten bij het sluiten van de samenwerkingsakkoorden genoemd in artikel 4, §§ 3 tot 5, van de ontworpen bijzondere financieringswet de beginselen in acht moeten nemen waarvan sprake is in

(1) Eenzelfde opmerking kan overigens worden gemaakt ten aanzien van de ontworpen artikelen 1bis, 5, § 3, derde lid, en 9, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 (artikelen 3, 8, § 3, en 9, § 1, tweede lid, van het ontwerp).

artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, inzonderheid het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid. In dat verband dient eraan herinnerd te worden dat volgens de jurisprudentie van het Arbitragehof die beginselen van de economische unie en de monetaire eenheid het gevolg zijn van de opeenvolgende grondwetsherzieningen van 1970, 1980, 1988 en 1993 (1) en dat ze dus voor alle wetgevende instanties bindend zijn (2).

2.3.2. In ontworpen 12° en 13° van artikel 5, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 wordt aan de gewesten de bevoegdheid toegekend om bij wijze van een samenwerkingsakkoord af te wijken van de in die bepalingen vastgestelde lokalisatiecriteria voor toewijzing van de erin bedoelde belastingen.

Aldus zou aan de gewesten worden toegelaten af te wijken van een met toepassing van artikel 177, eerste lid, van de Grondwet door een bijzondere meerderheidswet

(1) Arbitragehof, arresten nr. 47 van 25 februari 1988, overweging 6.B.4; nr. 32/91 van 14 november 1991, overweging 5.B.1.7; nr. 55/96 van 15 oktober 1996, overweging B.4.2.5; nr. 34/97 van 12 juni 1997, overweging B.7.5.

(2) Arbitragehof, arrest nr. 53/99 van 26 mei 1999, overweging B.6.3; zie het overzicht van de jurisprudentie van de afdeling wetgeving terzake, in J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State Afdeling Wetgeving, Antwerpen, 1999, blz. 761 tot 763.

tot stand gebrachte, essentiële regel betreffende het financieringsstelsel van de gewesten doordat zij door de wijziging van die lokalisatiecriteria, zouden kunnen afwijken van de door de bijzondere wetgever tot stand gebrachte verdeling van financiële middelen.

De vernoemde bepalingen, die toelaten dat de gewesten een bevoegdheid uitoefenen die krachtens de Grondwet de bijzondere wetgever toekomt, zijn derhalve zowel in strijd met de sub 2.2 in herinnering gebrachte grondwettelijke beginselen betreffende het sluiten van de samenwerkingsakkoorden, als met artikel 177, eerste lid, van de Grondwet dat aan de federale wetgever, optredend met een bijzondere meerderheid, de bevoegdheid toekent het financieringsstelsel van de gewesten te bepalen, als met de regel, voortvloeiende uit de normenhierarchie, dat een bijzondere wet enkel door middel van een bijzondere wet (of door een hogere rechtsnorm) vermag te worden gewijzigd.

2.3.3. Luidens het ontworpen artikel 62ter van de bijzondere wet van 16 januari 1989 (artikel 41 van het ontwerp) wordt de verdeling van de bijkomende middelen die aan de Franse en de Vlaamse Gemeenschap worden toegekend naar aanleiding van de overdracht van de Nationale Plantentuin aan de gemeenschappen, bepaald in een

.../...

samenwerkingsakkoord, zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1).

Nog los van de vraag welke band er bestaat tussen de Nationale Plantentuin van België en de gemeenschapsbevoegheden, dient te worden vastgesteld dat het ontworpen artikel het aan de gemeenschappen overlaat om te beslissen over de toewijzing van financiële middelen. Zodoende is het artikel zowel in strijd met de sub 2.2 in herinnering gebrachte beginselen betreffende het sluiten van de samenwerkingsakkoorden, als met artikel 175, eerste lid, van de Grondwet dat aan de federale wetgever, optredend met een bijzondere meerderheid, de bevoegdheid toekent om het financieringsstelsel van de gemeenschappen te bepalen.

Het staat derhalve aan de bijzondere wetgever zelf te bepalen hoe de overgedragen middelen moeten worden verdeeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

Het is niet duidelijk of het uitwisselen van de informatie "in het kader van de uitoefening van de fiscale

(1) Artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft betrekking op de facultatieve samenwerkingsakkoorden. Aangezien het te dezen duidelijk gaat om een verplicht samenwerkingsakkoord, komt het de Raad van State voor dat had moeten worden verwezen naar artikel 92bis, § 4, van die wet.

bevoegdheden van de gewesten en de Federale Overheid", waarvan melding wordt gemaakt in het ontworpen artikel 1bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989, enkel betrekking heeft op de uitoefening van de toegewezen fiscale bevoegdheden op grond van de bijzondere financieringswet, dan wel of de betrokken uitwisseling van informatie ook de eigen fiscale bevoegdheid betreft die wordt uitgeoefend op grond van artikel 170, § 2, van de Grondwet. In tegenstelling tot wat het geval is in het ontworpen artikel 1ter (artikel 4 van het ontwerp), wordt in het ontworpen artikel 1bis immers niet geëxpliciteerd dat erin de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten "bedoeld in deze wet" wordt beoogd.

Het ontworpen artikel 1bis dient te worden verduidelijkt teneinde er geen onzekerheid over te laten bestaan welke fiscale bevoegdheden er precies in worden bedoeld.

Artikel 4

Het ontworpen artikel 1ter van de bijzondere wet zou beter als volgt worden gesteld :

"De uitoefening van de fiscale bevoegdheden die bij deze wet aan de gewesten worden opgedragen, mag niet tot dubbele belasting leiden.".

.../...

De criteria van lokalisatie van de gewestelijke belastingen (ontworpen artikel 5 van de bijzondere wet) en van de personenbelasting (artikel 7, § 1, van de bijzondere wet) sluiten weliswaar op zich reeds elke dubbele belasting uit.

De toepassing van die criteria op een concreet geval zou echter in feite tot dubbele belasting kunnen leiden : inzake successierechten zou een gewest er bijvoorbeeld van uit kunnen gaan dat de overledene in dat gewest woonachtig was omdat hij ingeschreven was in het bevolkingsregister van een gemeente van dat gewest, terwijl het andere gewest zou kunnen betogen dat het om een fictieve woonplaats ging. Dat probleem zou acuut kunnen worden zodra de gewesten de dienst van die belasting, waarvoor de Staat nu nog zorgt, overnemen.

De betrokken belastingplichtigen zouden in dat geval zeker over de mogelijkheid beschikken bij de rechter beroep in te stellen om één van die belastingen te laten vernietigen. Zulk een beroep is evenwel van dien aard dat het meestal aanleiding geeft tot een lang proces.

Het is dan ook raadzaam het ontworpen artikel 1ter aan te vullen met een bepaling op grond waarvan de betrokkenen, wanneer zij van mening zijn dat de maatregel die door één of twee gewesten is genomen tot dubbele belasting kan leiden, een procedure van onderling overleg kunnen instellen tussen de bevoegde besturen van de twee betrokken gewesten : voor die bepaling zou kunnen worden

.../...

uitgegaan van artikel 25 van het ontwerp van dubbelbelastingverdrag dat de OESO in 1963 heeft aanbevolen en dat terug te vinden is in de meeste verdragen die België heeft gesloten tot het vermijden van dubbele belasting inzake inkomstenbelastingen.

Artikelen 5 en 7

1. Successierechten en rechten van overgang bij overlijden (ontworpen artikelen 3, eerste lid, 4°, en 5, § 2, 4°)

1.1. In het ontworpen artikel 3, eerste lid, 4°, is sprake van "het successierecht en het recht van overgang bij overlijden van niet-rijksinwoners".

Doordat aan de huidige tekst de woorden "van nietrijksinwoners" worden toegevoegd, wordt de tekstodeloos zwaar en asymmetrisch. Als die precisering nodig mocht zijn, zou eveneens moeten worden aangegeven dat de successierechten betrekking hebben op de nalatenschap van de rijksinwoners.

1.2. De formulering van het ontworpen artikel 3, eerste lid, 4°, impliceert dat het criterium van lokalisatie van de successierechten volgens de steller van het ontwerp dat is van het Wetboek der successierechten, waar voor het begrip rijksinwoner (artikel 1, tweede lid) nagenoeg dezelfde definitie wordt gehanteerd als in het

.../...

Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (artikel 3, § 1, 1°) : de persoon wiens fiscale woonplaats in België gelegen is, waarbij die fiscale woonplaats gedefinieerd wordt als "(zijn) woonplaats of de zetel van (zijn) vermogen". Onder woonplaats wordt "hoofdverblijfplaats" verstaan en onder zetel van vermogen niet de plaats waar de goederen gelegen zijn, maar de plaats vanwaar die persoon die goederen beheert, wat naar het criterium van de hoofdverblijfplaats verwijst (1). De fiscale woonplaats is een feitelijke woonplaats (2). Niemand kan meer dan één fiscale woonplaats hebben, wat uiteraard niet wegneemt dat de fiscale woonplaats kan worden verplaatst.

Volgens artikel 5, § 1, 4°, van de bijzondere wet, is het successierecht evenwel gelokaliseerd "op de plaats waar de nalatenschap openvalt."

De definitie van die plaats is terug te vinden in het Burgerlijk Wetboek : volgens artikel 110 van dat Wetboek wordt de plaats waar de erfenis openvalt, bepaald door de woonplaats, zoals die gedefinieerd is in de artikelen 102 tot 109 van het Burgerlijk Wetboek.

De burgerlijke woonplaats, zoals die in deze artikelen gedefinieerd wordt, stemt evenwel niet volledig

(1) E. SCHREUDER, "L'habitant du royaume", Ann. Not. et Enr., 1967, blz. 5 e.v.

(2) Zie, inzake inkomstenbelastingen, Cass. 7 februari 1979, Arr. Cass. 1978-79, blz. 651-653; Cass. 15 november 1990, Arr. Cass. 1990-91, blz. 311.

overeen met de fiscale woonplaats, inzonderheid omdat in het Burgerlijk Wetboek niet alleen wordt gewerkt met het begrip vrijwillige woonplaats, die de plaats is waar de betrokkene zijn hoofdverblijf heeft (artikel 102), maar erin ook gevallen voorkomen waarin het begrip wettelijke woonplaats niet samenvalt met de hoofdverblijfplaats van de betrokkene.

Om slechts een voorbeeld te geven : de onbekwaam verklaarde wordt geacht zijn woonplaats te hebben bij zijn voogd (artikel 108, tweede lid) ook al woont hij niet bij hem. De plaats waar de nalatenschap van de onbekwaam verklaarde openvalt, is bijgevolg de woonplaats van zijn voogd, ook als die woonplaats gelegen is in een ander gewest dan dat waarin de onbekwaam verklaarde woonde. Vanuit het oogpunt van de successierechten wordt daarentegen alleen rekening gehouden met de feitelijke woonplaats van de onbekwaam verklaarde.

Het ontwerp dat thans ter tafel ligt, biedt de gelegenheid om een vergissing recht te zetten in artikel 5, § 1, 4°, van de bijzondere wet : de successierechten zouden moeten worden gelokaliseerd "op de plaats waar de overledene, op het ogenblik van zijn overlijden, zijn fiscale woonplaats (variant : "zijn hoofdverblijf") had". Daardoor zou met betrekking tot deze aangelegenheid worden uitgesloten dat de wettelijke woonplaats, waarvan in het Burgerlijk Wetboek sprake is, enig gevolg zou hebben en zou elke discrepantie tussen het criterium van

.../...

lokalisatie van het Wetboek der successierechten en dat van de bijzondere wet worden weggewerkt.

1.3. Het ontwerp vult artikel 5, § 2, 4°, eerste gedachtestreepje, van de bijzondere wet aan met de volgende bepaling :

"Indien de erflater tijdens de periode van vijf jaar voorafgaand aan zijn overlijden achtereenvolgens op meerdere plaatsen gevestigd was, (wordt het successierecht gelokaliseerd) op de plaats waar hij gedurende voormelde periode het langst gevestigd was."

In het Frans is het woord "testateur" (als vertaling van het Nederlandse "erflater") uiteraard niet goed : er behoort te worden gesproken van "le de cujus" of "le défunt".

Wat de grond van deze bepaling betreft, wordt in de memorie van toelichting het volgende geschreven :

"Deze aanvulling beoogt te voorkomen dat de strikte toepassing van het woonplaatscriterium van de erflater aanleiding geeft tot een louter fiscaal geïnduceerde wijziging van de woonplaats van een vermogend persoon op het einde van zijn leven. Door een eenvoudige administratieve handeling, met name officieel in een ander Gewest gaan wonen, kan men fictief naar een ander Gewest verhuizen waar de successierechten het laagst zijn."

Volgens de redenering van de steller van het ontwerp zou het voldoende zijn zich in het bevolkingsregister van een andere gemeente te laten inschrijven om zijn fiscale woonplaats naar die gemeente te verplaatsen.

.../...

Dat is niet juist. De inschrijving in het bevolkingsregister van een gemeente doet hooguit een vermoeden ontstaan en kan geen gevolgen hebben als ze niet met de werkelijkheid overeenstemt. Onder voorbehoud van de moeilijkheden om zulks te bewijzen, behoort met een fictieve wijziging van woonplaats geen rekening te worden gehouden voor de bepaling van de lokalisatie van de successierechten.

De tekst van de ontworpen bepaling kan dan ook alleen maar slaan op gevallen waar er van uit moet worden gegaan dat de overledene werkelijk elders gaan wonen is tijdens de periode van vijf jaar vóór zijn overlijden.

1.4. De steller van het ontwerp heeft blijkbaar niet gedacht aan de mogelijkheid dat de persoon die intussen overleden is zich bijvoorbeeld pas twee jaar voor zijn overlijden in België gevestigd heeft, na gedurende de drie vorige jaren in het buitenland te hebben gewoond : het successierecht zou verschuldigd zijn in België, terwijl het volgens de tekst van het ontwerp in het buitenland gelokaliseerd zou zijn.

Als de ontworpen nieuwe bepaling van artikel 5, § 2, 4°, eerste gedachtestreepje, van de bijzondere wet wordt behouden, zou ze als volgt moeten worden gesteld :

"Als de fiscale woonplaats van de erflater tijdens de periode van vijf jaar voor zijn overlijden op meer dan één plaats in België gelegen was : op de plaats

.../...

in België waar zijn fiscale woonplaats tijdens de voormelde periode het langst gevestigd was;".

2. Registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van in België gelegen onroerende goederen (ontworpen artikel 3, eerste lid, 6°, en artikel 5, § 2, 6°).

2.1. In het ontworpen artikel 3, eerste lid, 6°, wordt terecht gepreciseerd dat het om "in België gelegen" onroerende goederen gaat.

2.2. De ontworpen tekst reikt evenwel geen oplossing aan voor het interpretatieprobleem dat nu al rijst door artikel 3, eerste lid, 6°, zoals dat thans geldt : de overdracht ten bezwarende titel van onroerende goederen kan onder meer het gevolg zijn van de inbreng in een Belgische vennootschap die al dan niet rechtspersoonlijkheid bezit.

Toen de bijzondere wet van 16 januari 1989 aangenomen is, was het recht voor "alle overeenkomsten onder bezwarende titel, andere dan de inbrengsten in vennootschappen, waarbij eigendom of vruchtgebruik van onroerende goederen wordt overgedragen" krachtens artikel 44 van het Wetboek der registratierechten, betreffende "overdrachten onder bezwarende titel van onroerende goederen" vastgesteld op 12,50 percent. De inbrengsten in

.../...

vennootschappen waren in principe onderworpen aan het inbrengrecht dat op 0,50 % was vastgesteld.

Gelet op die bepaling lijkt het niet de bedoeling van de bijzondere wetgever van 1989 te zijn geweest het proportionele registratierecht op de inbrengen in vennootschappen te regionaliseren.

Sindsdien zijn evenwel bij een wet van 30 maart 1994 in artikel 44 van het voornoemde Wetboek der registratierechten de woorden ", andere dan de inbrengsten in vennootschappen," geschrapt, zodat de inbrengen van onroerende goederen in vennootschappen voortaan in principe onderworpen zijn aan het recht van 12,5 %. Bij artikel 45, derde lid, van dat Wetboek, dat eveneens gewijzigd is bij de voormelde wet van 1994, wordt de toepassing van dat recht van 12,5 % evenwel beperkt tot de inbreng van andere onroerende goederen dan die vermeld in het nieuwe artikel 115bis dat bij diezelfde wet is ingevoegd. Bij dat artikel 115bis wordt een inbrengrecht (0,50 %) geheven op de inbrengen van onroerende goederen "andere dan die welke gedeeltelijk of geheel tot bewoning aangewend worden of bestemd zijn en door een natuurlijk persoon ingebracht worden" in een Belgische vennootschap. Voortaan echter wordt op de inbreng, door een natuurlijke persoon, van een woning in een Belgische vennootschap dus een recht van 12,5 % geheven, zoals bij de verkoop van een onroerend goed.

.../...

In het licht van die wetswijziging zou de bijzondere wetgever een antwoord moeten geven op de vraag of artikel 3, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van toepassing is op de overdracht ten bezwarende titel van een in België gelegen onroerend goed wanneer die overdracht het gevolg is van een inbreng in een vennootschap.

Naargelang van de beslissing die de bijzondere wetgever in dit verband zal nemen, zou artikel 3, eerste lid, 6°, kunnen worden aangevuld met het zinsdeel "met uitsluiting van de overdrachten die het gevolg zijn van een inbreng in een vennootschap".

Indien zulks strookt met zijn bedoeling, kan de wetgever daarop bovendien het volgende zinsdeel laten volgen : "behalve voorzover voor die inbreng het registratierecht geldt aan hetzelfde percentage als voor verkopen.".

2.3. Volgens artikel 5, § 2, 6°, van de bijzondere wet wordt het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van onroerende goederen gelokaliseerd "op de plaats waar het onroerend goed gelegen is".

Aan de hand van dat criterium van lokalisatie kan het registratierecht niet worden gelokaliseerd wanneer een in een bepaald gewest gelegen onroerend goed geruild wordt tegen een in een ander gewest gelegen onroerend goed. Deze gelegenheid zou te baat moeten worden genomen om de tekst aldus aan te vullen dat die moeilijkheid wordt opgelost.

.../...

3. Registratierecht op de vestiging van een hypotheek op een in België gelegen onroerend goed (ontworpen artikelen 3, eerste lid, 7°, en 5, § 2, 7°)

3.1. Uit zorg voor de samenhang zou men zich kunnen afvragen of het ontworpen artikel 3, eerste lid, 7°, niet eveneens betrekking zou moeten hebben op de overdrachten van hypotheek, waarop krachtens artikel 92-2 van het Wetboek der registratierechten een recht van 1% wordt geheven.

Zodra het registratierecht op de vestiging van een hypotheek een gewestelijke belasting wordt, rijst de vraag of het niet coherenter zou zijn dat ook het hypotheekrecht, dat nu op 0,30% van het gewaarborgde bedrag is vastgesteld (Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten, artikelen 259 en volgende), een gewestelijke belasting wordt.

3.2. Het ontworpen artikel 5, § 2, 7°, bepaalt dat het registratierecht op de vestiging van een hypotheek op een in België gelegen onroerend goed gelokaliseerd wordt "op de plaats waar het onroerend goed gelegen is", maar bepaalt voorts : "indien de in hypotheek gegeven onroerende goederen gelegen zijn in meerdere gewesten, (worden de registratierechten gelokaliseerd) in het gewest waartoe het ontvangstkantoor behoort in wiens ambtsgebied het deel van de goederen met het hoogste federaal kadastraal inkomen gelegen is".

.../...

Daarbij moet erop gewezen worden dat het registratierecht op de vestiging van een hypotheek berekend wordt op basis van het bedrag van de sommen die door de hypotheek gewaarborgd zijn (Wetboek der registratierechten, artikel 93) en dat het recht op de vestiging van een hypotheek op een onroerend goed elke vestiging van een hypotheek op een ander onroerend goed dekt die naderhand tot zekerheid van eenzelfde schuldvordering van hetzelfde gewaarborgd bedrag mocht worden toegestaan (artikel 92-1).

Duidelijkheidshalve zou de tweede zin van het ontworpen artikel 5, § 2, 7°, dus als volgt moeten worden gesteld :

"Indien, bij eenzelfde handeling, een hypotheek wordt gevestigd op één of meer onroerende goederen die in meer dan één gewest gelegen zijn : in het gewest waar het deel van de goederen met het hoogste federaal kadastraal inkomen gelegen is."

4. In het ontworpen artikel 5, § 2, 7° (artikel 7, § 3, van het ontwerp), moet de tekst na het tweede gedachtestreepje aanvangen als volgt : "- het registratierecht op de gedeeltelijke of gehele verdelingen van ...".

5. Registratierechten op de schenkingen van roerende of onroerende goederen (ontworpen artikelen 3, eerste lid, 8°, en 5, § 2, 8°)

In het ontwerp wordt de lijst van de gewestelijke belastingen aangevuld met "het registratierecht op de schenkingen onder de levenden van roerende of

.../...

onroerende goederen" (ontworpen artikel 3, eerste lid, 8°).

Die rechten zijn gelokaliseerd "op de plaats waar de schenker gevestigd is" (ontworpen artikel 5, § 2, 8°).

Aan de hand van dat criterium van lokalisatie van de schenkingen kan niet worden bepaald in welk gewest het registratierecht op de schenking door een niet-rijksinwoner moet worden gelokaliseerd, in het bijzonder wanneer die schenking betrekking heeft op een in België gelegen onroerend goed.

Om dat probleem op te lossen, zou de steller van het ontwerp zich moeten baseren op de oplossing die voor de successierechten en het recht van overgang bij overlijden is gekozen: het ontworpen artikel 3, eerste lid, 8°, zou betrekking moeten hebben op enerzijds de registratierechten op schenkingen door een rijksinwoner en anderzijds de registratierechten op schenkingen, door een niet-rijksinwoner, van in België gelegen onroerende goederen.

De rechten op schenkingen door een rijksinwoner zouden worden gelokaliseerd zoals bepaald in het ontworpen artikel 5, § 2, 8° (met dien verstande dat de tweede zin van de tekst moet worden gewijzigd zoals in verband met de successierechten is voorgesteld) en de rechten op

.../...

schenken van in België gelegen onroerende goederen door een niet-rijksinwoner zouden worden gelokaliseerd op de plaats waar het onroerend goed gelegen is (zoals voor de rechten van overgang bij overlijden).

6. Kijk- en luistergeld (ontworpen artikelen 3, eerste lid, 9°, en 5, § 2, 9°)

Het lijkt strijdig met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel dat het Waalse Gewest geen kijk- en luistergeld in het Duitse taalgebied mag innen.

Immers, hoewel het neutraliteitsmechanisme vastgesteld in het ontworpen artikel 33bis tot gevolg heeft dat het Waalse Gewest geen financieel nadeel ondervindt, neemt zulks niet weg dat het voorontwerp van wet ertoe strekt de inwoners van het Duitse taalgebied ervan vrij te stellen bij te dragen aan de begroting van het Waalse Gewest in de vorm van een verhoging van het kijk- en luistergeld of, integendeel, door hen een belastingverlaging te ontzeggen die de vorm zou aannemen van een verlaging of opheffing van die belasting door het Waalse Gewest.

7. Verkeersbelasting op de autovoertuigen, belasting op de inverkeerstelling en eurovignet (ontworpen artikelen 3, eerste lid, 10°, 11° en 12°, en 5, § 2, 10°, 11° en 12°)

Die verschillende belastingen, die gewestelijke belastingen worden, worden gelokaliseerd "op de plaats

.../...

waar de natuurlijke persoon of rechtspersoon gevestigd is op wiens naam het voertuig ingeschreven is of moet zijn".

Zodra die belastingen tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, moet het lokalisatiecriterium gepreciseerd worden.

Aangezien die belastingen geheven kunnen worden op natuurlijke personen die hun woonplaats in het buitenland en een verblijfplaats in België hebben of op buitenlandse rechtspersonen met een inrichting in België, zou kunnen worden verduidelijkt dat die belastingen worden gelokaliseerd op de plaats van de voornaamste inrichting van de natuurlijke persoon of rechtspersoon in België.

Artikel 6

1. In het ontworpen artikel 4, § 1, dient de verwijzing naar de belasting bedoeld in het ontworpen artikel 3, eerste lid, 12°, te worden geschrapt, aangezien die belasting het voorwerp is van de regeling die is vervat in het ontworpen artikel 4, § 4 (artikel 6, § 4, van het ontwerp), en er bijgevolg een overlapping bestaat tussen de ontworpen paragrafen 1 en 4, wat de betrokken belasting betreft.

2.1. In de regeling van het Wetboek op de Inkomstenbelastingen bedraagt de onroerende voorheffing een bepaald percentage van het kadastraal inkomen zoals dat op 1 januari van het aanslagjaar is vastgesteld (Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, artikel 255).

.../...

Het kadastraal inkomen is dus "de heffingsgrondslag" van de onroerende voorheffing.

In de tweede zin van het ontworpen artikel 4, § 2, wordt echter bepaald :

"De gewesten zijn bevoegd om de heffingsgrondslag (van de onroerende voorheffing) te wijzigen, met uitzondering van het federaal kadastraal inkomen".

Zoals deze bepaling is gesteld, lijkt ze tegenstrijdig.

Om de bedoelingen van de steller van het ontwerp weer te geven, zou het beter zijn de eerste twee zinnen van het ontworpen artikel 4, § 2, van de bijzondere wet als volgt te stellen:

"De gewesten zijn bevoegd om de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de vrijstellingen van de belasting bedoeld in artikel 3, eerste lid, 5°, te wijzigen. Het federaal kadastraal inkomen kunnen ze echter niet wijzigen.".

Dat federaal kadastraal inkomen blijft dus van kracht om te bepalen in welke mate de onroerende voorheffing en de opcentiemen met betrekking tot het kadastraal inkomen van de woning verrekend worden (W.I.B. 1992, artikel 277).

.../...

2.2. Luidens de laatste zin van het ontworpen artikel 4, § 2 (artikel 6, § 2, van het ontwerp), gebeurt het gezamenlijk beheer van de gegevens van de databank inzake het onroerend patrimonium bij wege van een verplicht samenwerkingsakkoord. Het komt de gemachtigde ambtenaren als logisch voor dat het terzake zou gaan om een samenwerkingsakkoord waarbij de federale overheid partij is. Dat de federale overheid verplicht partij dient te zijn bij het beoogde samenwerkingsakkoord blijkt evenwel niet uit de tekst van het ontwerp en wordt zelfs tegengesproken door de memorie van toelichting, waarin wordt melding gemaakt van "een verplicht samenwerkingsakkoord ... tussen een/de gewest(en) en de federale overheid of tussen de gewesten onderling".

Indien het effectief in de bedoeling van de regering ligt om de federale overheid in ieder geval bij het sluiten van het samenwerkingsakkoord te betrekken, zou die bedoeling duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van het ontwerp en zou de redactie van de memorie van toelichting met die bedoeling moeten worden in overeenstemming gebracht.

2.3. Nog in het ontworpen artikel 4, § 2, moet worden verduidelijkt wat dient te worden verstaan onder "de databank inzake het onroerend patrimonium".

3.1. Volgens het ontworpen artikel 4, § 6, (artikel 6, § 6, van het ontwerp) regelt de Koning, bij een

.../...

besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na overleg met de betrokken gewestregeringen, wat de belastingen vermeld in artikel 3 betreft, zolang de Staat voor de dienst van die belastingen zorgt :

- de toewijzing van de nalatigheidsinteressen (die door de belastingplichtigen verschuldigd zijn op de belastingen die te kunnen laste gevestigd zijn);
- de last van de verwijlinteressen (die door de Staat verschuldigd zijn in geval van terugbetaling van belastingen);
- "de toewijzing van de belastingverhogingen en de boeten" (in het Frans : "l'attribution des augmentations d'impôt et les amendes").

In de Franse versie vloeit "augmentation d'impôt" duidelijk voort uit een vertaalfout: men leze "accroissements d'impôts", die fiscale boeten vormen. Het zou duidelijker zijn net zoals in de memorie van toelichting te verwijzen naar de forfaitaire en proportionele fiscale boeten (1).

3.2. Artikel 4, § 6, van de thans geldende bijzondere wet heeft, net als het ontworpen artikel 4, § 6,

(1) Memorie van toelichting, bespreking van artikel 6 in fine.

betrekking op de bestemming van de last van de verwijlinteressen die de Belgische Staat verschuldigd is op de terugbetalingen van gewestelijke belastingen, maar niet op de bestemming van de terugbetalingen zelf. Deze laatste zou ook moeten worden geregeld bij het koninklijk besluit bedoeld in artikel 4, § 6.

Artikel 8

1.1. In de tweede zin van het ontworpen artikel 5, § 3, eerste lid, wordt bepaald dat het betrokken gewest voor de dienst van de beoogde belastingen zorgt "vanaf het tweede begrotingsjaar volgend op de datum van mededeling aan de federale regering van de beslissing tot het zelf verzekeren van de dienst van de betrokken belastingen".

Het is niet duidelijk onder welke vorm de voornoemde "mededeling aan de federale regering" dient te gebeuren, noch of belanghebbenden van die mededeling in kennis moeten worden gesteld. Aangezien de betrokken "mededeling" het uitgangspunt vormt voor het bepalen van het tijdstip vanaf wanneer het gewest zelf voor de dienst van de belastingen dient in te staan valt het, ter wille van de rechtszekerheid, aan te raden om in de tekst van het ontwerp de juridische vorm te verduidelijken waaronder de voornoemde "mededeling" dient te gebeuren.

1.2. De redactie van de derde zin van het ontworpen artikel 5, § 3, eerste lid, doet ervan blijken dat de

.../...

overheveling van de dienst van de belastingen naar een gewest uitsluitend kan gebeuren per groep van belastingen, zoals opgesomd na de gedachtestreepjes. Het verplichte karakter van deze regeling stemt evenwel niet overeen met de verduidelijking die in dat verband wordt gegeven in de memorie van toelichting en naar aanleiding waarvan wordt gesteld dat "... de overheveling van de dienst van de belastingen desgevallend slechts per groep van belastingen (kan) geschieden", wat refereert aan een mogelijkheid en niet aan een verplichting. Dit gebrek aan overeenstemming tussen de tekst van het ontwerp en die van de memorie van toelichting moet worden weggewerkt.

2.1. Zoals door de gemachtigde ambtenaren werd bevestigd, ligt aan het ontworpen artikel 5, § 3bis (artikel 8, § 4, van het ontwerp), de bedoeling ten grondslag om er elk gewest afzonderlijk over te laten beslissen of het reeds vóór 1 januari 2005 zelf voor de dienst van de in het ontworpen artikel 3, eerste lid, 9°, bedoelde belasting wil instaan. Ten einde geen twijfel te laten bestaan omtrent die bedoeling, late men het ontworpen artikel 5, § 3bis, aanvangen als volgt : "Tenzij het gewest er anders over beslist zorgen ...".

2.2. Sinds 1997 zorgen de gemeenschappen zelf, elk wat hun taalgebied betreft, voor de dienst van het kijk- en luistergeld, en zorgen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap gezamenlijk voor die dienst, wat het

.../...

tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad betreft (1). Aangezien artikel 5bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989 blijkens artikel 9 van het ontwerp wordt opgeheven en het kijk- en luistergeld, met uitzondering van de in het Duitse taalgebied gelokaliseerde opbrengst ervan, met ingang van 1 januari 2002 een gewestelijke belasting wordt, zullen de gemeenschappen in de overgangsfase tot en met 31 december 2004 die dienst voor rekening van de gewesten verder moeten blijven verzekeren, tenzij een gewest beslist voortaan zelf voor die dienst in te staan.

Luidens het ontworpen artikel 5, § 3bis (artikel 8, § 4, van het ontwerp), dient het verzorgen van die dienst te gebeuren "in overleg met de gewesten" en sluiten de gemeenschaps- en gewestregeringen een overeenkomst om de inningskosten te bepalen.

(1) Artikel 5bis, § 5, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 bepaalt dat de Staat voor de dienst van deze "gemeenschapsbelasting" zorgt, tenzij de gemeenschappen er in onderlinge overeenstemming anders over beslissen. Op 25 juli 1997 zijn ter uitvoering van de voornoemde bepaling twee, door de bevoegde decreetgevers goedgekeurde samenwerkingsakkoorden tot stand gekomen, namelijk enerzijds een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Franse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de heffing van het kijk- en luistergeld, in werking getreden op 1 april 1997, anderzijds een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de heffing van het kijk- en luistergeld op het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, in werking getreden op 1 januari 1997.

Zoals de regeling is geconcipieerd lijkt het om een door de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap gezamenlijk te verzorgen dienst te gaan. Indien het evenwel de bedoeling zou zijn dat de Vlaamse Gemeenschap voor rekening van het Vlaamse Gewest de dienst van het kijk- en luistergeld verzorgt, en dat de Franse Gemeenschap voor rekening van het Waalse Gewest en de Vlaamse en de Franse Gemeenschap gezamenlijk voor rekening van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voor de betrokken dienst instaan, dient die bedoeling in de tekst van het ontwerp tot uitdrukking te worden gebracht.

Artikelen 10 en 12 (partim)

1. Artikel 10 van het ontwerp zal samen worden onderzocht met een deel van artikel 12 waarbij artikel 9, § 1, van de bijzondere wet wordt gewijzigd.

2.1. Volgens artikel 6, § 2, 3°, van de thans geldende bijzondere wet kunnen de gewesten "opcentiemen (...) heffen" op de personenbelasting en "kortingen (...) toekennen" op die belasting, voorzover die kortingen het bedrag van de toegewezen opbrengst niet overschrijden.

In het ontwerp wordt die bepaling aangevuld met een onderdeel 4° krachtens hetwelk de gewesten "algemene belastingverminderingen en -vermeerderingen kunnen invoeren die verbonden zijn aan de bevoegdheden van de gewesten zoals bepaald in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

.../...

Die aanvulling roept verschillende opmerkingen en vragen op.

2.2. De eerste vraag bestaat erin te weten in welk opzicht de belastingverminderingen en -vermeerderingen bedoeld in 4° "algemeen" zijn? Volgens de memorie van toelichting betekent dit gewoon dat die belastingverminderingen en -vermeerderingen gelden voor alle belastingplichtigen die aan de personenbelasting onderworpen zijn en zich in dezelfde situatie bevinden. Dat adjectief bevestigt dus louter het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid ten aanzien van de belastingen en moet vervallen. Het moet ook vervallen in het ontworpen artikel 9, § 1, eerste en derde lid, laatste zin.

2.3. De verminderingen en vermeerderingen van de personenbelasting "die verbonden zijn aan de bevoegdheden van de gewesten" zijn bedoeld om gedragingen die verband houden met de bevoegdheden die bij de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten zijn toegewezen, aan te moedigen of te ontraden.

De aanvulling is gewettigd als het thans geldende onderdeel 3° zo moet worden opgevat dat het de gewesten niet in staat stelt opcentiemen te vestigen op de personenbelasting of "kortingen" toe te kennen op die belasting, die verschillend zijn voor categorieën van welomschreven belastingplichtigen die aan bepaalde voorwaarden voldoen.

.../...

Indien die uitlegging overeenstemt met de bedoeling van de steller van het ontwerp, moet in de tekst worden gepreciseerd dat onderdeel 3° opcentiemen en "belastingkortingen" betreft die toegepast worden op alle personen die personenbelasting verschuldigd zijn, en dat onderdeel 4° belastingvermeerderingen en -verminderingen betreft in verband met de bevoegdheden van de gewesten en die van toepassing zijn op categorieën van belastingplichtigen (1).

Op te merken valt dat zodanige gedifferentieerde belastingverminderingen op de personenbelasting zouden kunnen leiden tot een verstoring van de concurrentie tussen ondernemingen, naargelang ze geëxploiteerd worden door een natuurlijke persoon of door een vennootschap die onder de regeling inzake de vennootschapsbelasting valt : de fiscale stimulansen voor de ondernemingen komen tot dusver - in principe op eenvormige wijze - zowel ten goede aan de eenpersoonsondernemingen als aan de vennootschappen (bij voorbeeld de investeringsaftrek).

2.4. De wijziging van artikel 6, § 2, van de bijzondere wet zou moeten worden aangegrepen om in de Franse tekst van onderdeel 3° het woord "remises" te vervangen door het woord "réductions", dat in onderdeel 4° wordt

(1) Het is met betrekking tot die bevoegdheden niet raadzaam te verwijzen naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De gewestelijke bevoegdheden kunnen immers hun rechtsgrond ontleen aan andere regelgevingen.

gebruikt. In het Frans wordt met een "remise" immers een gunstmaatregel bedoeld, zoals de kwijtschelding van boeten. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen de "remises" waarvan sprake is in 3° en de "réductions" genoemd in 4° is dan ook niet duidelijk : in de beide gevallen betreft het een bedrag dat afgetrokken wordt van de belasting, in de vorm van een belastingkrediet of in de vorm van een belastingpercentage ("afcentiemen" volgens de terminologie in de memorie van toelichting).

Met het oog op de eenvormigheid dient in de Nederlandse tekst de term "kortingen", welke gebruikt wordt in artikel 6, § 2, 3°, vervangen te worden door de term "verminderingen", die in het ontworpen onderdeel 4° voorkomt.

3. Volgens de laatste zin van het ontworpen artikel 6, § 2, 4°, nemen de belastingverminderingen of -vermeerderingen bedoeld in 4° "de vorm aan van een aftrek of een vermeerdering ten aanzien van de verschuldigde personenbelasting".

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp zou de volgende bedoeling eraan ten grondslag liggen :

"De beslastingverminderingen nemen de vorm aan van een aftrek ten aanzien van de totale verschuldigde personenbelasting, in de zin van globale belasting Staat zodanig dat de basis voor de

.../...

gemeentelijke opcentiemen niet wordt gewijzigd. De Gewesten krijgen dus de bevoegdheid om fiscale stimuli toe te staan in de vorm van een zogenaamd «belastingkrediet». Anders dan bij een «fiscale aftrek» kan het dus niet gaan om een rechtstreekse vermindering uitgevoerd op het niveau van de heffingsgrondslag in de personenbelasting, maar om een rechtstreekse vermindering van de personenbelasting zelf, in de zin van de globale belasting Staat. De techniek van het belastingkrediet, die onder meer ook wordt toegepast bij de belastingvermindering zoals bedoeld in artikel 289bis van het Wetboek van Inkomstenbelastingen 1992, laat toe de eenheid van de heffingsgrondslag te behouden.".

De ontworpen tekst geeft die bedoeling niet duidelijk weer.

Indien men die bedoeling wenst weer te geven in de wet, zou het beter zijn de bepaling als volgt te stellen :

"Die belastingverminderingen of -vermeerderingen worden niet in aanmerking genomen bij het vaststellen van de grondslag voor de berekening van de aanvullende gemeentebelasting.

De belastingverminderingen worden vastgesteld in de vorm van een belastingkrediet, en niet in de vorm van een vermindering van de belastinggrondslag.".

Deze laatste zin vloeit in werkelijkheid voort uit het beginsel gesteld in het ontworpen artikel 9, § 1, naar luid waarvan de gewesten de progressiviteit van de personenbelasting niet mogen verminderen (zie de volgende opmerking).

.../...

4.1. Artikel 12 van het ontwerp wijzigt artikel 9, § 1, van de bijzondere wet.

Volgens de laatste zin van het ontworpen artikel 9, § 1, derde lid, kunnen de gewesten binnen de grenzen gesteld in de vorige zin

- "1° algemene forfaitaire dan wel procentuele opcentiemen en kortingen, al dan niet gedifferentieerd per belastingschijf, invoeren;
- 2° algemene belastingverminderingen en -vermeerderingen toestaan zoals bepaald in artikel 6, § 2, 4°."

In de daaropvolgende zin staat te lezen dat de gewesten hun bevoegdheid uitoefenen "zonder vermindering van de progressiviteit van de personenbelasting en met uitsluiting van deloyale fiscale concurrentie".

Die bepalingen zijn gedeeltelijk een herhaling van wat in het ontworpen artikel 6, § 2, wordt gesteld.

In zoverre die bepalingen dat artikel aanvullen, zou het verkieslijk zijn die aanvullende bepalingen op te nemen aan het eind van het ontworpen artikel 6, § 2.

4.2. Zoals hierboven is aangegeven, moet het woord "kortingen" vervangen worden door het woord "verminderingen" en moet het woord "algemene" vervallen.

.../...

4.3. Het ontworpen artikel 9, § 1, vierde lid, bepaalt :

"De uitoefening van de bevoegdheden van de Gewesten met betrekking tot de algemene belastingverminderingen of -vermeerderingen, de opcentiemen of kortingen, gebeurt zonder vermindering van de progressiviteit van de personenbelasting en met uitsluiting van deloyale fiscale concurrentie.".

In de toelichting bij dat artikel staat te lezen :

"(...). Zoals reeds is vermeld in de memorie van toelichting is het evenwel de wens van het onderhavige ontwerp van bijzondere wet om ongewenste effecten als fiscale migratie en delocalisatie tussen de gewesten onderling te vermijden. Het voorlaatste lid van dit artikel 9, § 1 voorziet dan ook een aantal bepalingen die aan deze bekommernis tegemoet komen. Zo is bepaald dat de uitoefening van de nieuwe fiscale bevoegdheden van de gewesten gebeurt zonder een vermindering van de progressiviteit van de personenbelasting en met uitsluiting van deloyale fiscale concurrentie.".

De beperking die erin bestaat dat de progressiviteit van de personenbelasting niet mag worden vermindert, zou onwerkzaam zijn in het geval van een belasting-

.../...

vermindering waarbij de belasting niet als grondslag dient (1).

Wat het begrip "deloyale fiscale concurrentie" betreft, moet worden opgemerkt dat, eensdeels, de precieze draagwijdte van dat begrip niet duidelijk is en, anderdeels, evenmin duidelijk is of dat begrip te concipiëren valt als een door de rechter - zijnde, in casu, het Arbitragehof - te hanteren toetsingsgrond.

De gemachtigde ambtenaren hebben in dat verband het volgende verklaard :

"Het verbod inzake deloyale fiscale concurrentie is inderdaad niet gedefinieerd en zal, naar analogie met het EMU-begrip (...) een invulling moeten krijgen door de rechtspraak van het Arbitragehof.

(...)

Het is de expliciete intentie van de auteurs van onderhavige bijzondere wet dat de vermindering van de

-
- (1) Aan de gemachtigde ambtenaren is het volgende voorbeeld gegeven : een gewest zou beslissen een belastingvermindering toe te kennen aan alle natuurlijke personen die een huis laten bouwen, waarbij de vermindering berekend wordt naar evenredigheid van de waarde van het bouwwerk, zonder beperking wat het bedrag betreft. Een zodanige maatregel zou delocalisatie van de meer gegoeden kunnen bevorderen, ofschoon die maatregel de personenbelasting niet doet verminderen. De gemachtigde ambtenaren hebben niet kunnen uitleggen hoe een zodanige maatregel zou worden beoordeeld in het licht van de regel die een vermindering van de progressiviteit van de belasting verbiedt.

.../...

progressiviteit van de personenbelasting en de uitsluiting van de deloyale concurrentie een toetsingsgrond vormen voor het Arbitragehof".

Uit de aangehaalde verklaring van de gemachtigde ambtenaren valt af te leiden dat bij de regering de bedoeling voorligt om van het begrip "deloyale fiscale concurrentie" een effectief toetsingscriterium voor het Arbitragehof te maken. Het is volgens de Raad van State, afdeling wetgeving, evenwel zeer de vraag of een algemeen, niet-afgebakend begrip als de "deloyale fiscale concurrentie", waaraan onvermijdelijk een uiteenlopende en subjectieve invulling zal moeten worden gegeven, een werkbaar instrument voor een rechterlijke toetsing kan uitmaken. Het komt de Raad voor dat een meer juridisch-georiënteerd begrip, zoals dat betreffende de economische unie en de monetaire eenheid, een efficiënter toetsingscriterium zou vormen.

Het laatstgenoemde begrip is immers in het verleden reeds door het Arbitragehof in zijn rechtspraak gehanteerd geworden (1). Bovendien zou, met het gebruik van het begrip van de economische unie en de monetaire eenheid, worden aangesloten bij het parallellisme dat, blijkens de verklaring van de gemachtigde ambtenaren, bestaat tussen dat begrip en de in het ontwerp beoogde

(1) Zie o.m. Arbitragehof, nr. 47, 25 februari 1988; Arbitragehof, nr. 32/91, 14 november 1991; Arbitragehof, nr. 35/95, 25 april 1995, Arbitragehof, nr. 55/96, 15 oktober 1996; Arbitragehof, nr. 34/97, 12 juni 1997; Arbitragehof, nr. 51/98, 20 mei 1998.

"deloyale fiscale concurrentie". Bij gebreke van enige inhoudelijke verduidelijking omtrent de notie "deloyale fiscale concurrentie" in de memorie van toelichting valt trouwens geen duidelijke inhoudelijke scheidingslijn te trekken tussen het begrip inzake de economische unie en de monetaire eenheid en de voornoemde notie, temeer daar de fiscale concurrentie veeleer lijkt te refereren aan een aspect van de economische unie en de monetaire eenheid.

Wat voorafgaat doet de Raad van State, afdeling wetgeving, ertoe concluderen dat de woorden "en met uitsluiting van deloyale fiscale concurrentie", op het einde van het ontworpen artikel 9, § 1, vierde lid, beter worden vervangen door de woorden "en met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid" (1).

4.4. Als de opcentiemen de progressiviteit van de personenbelasting slechts op geringe wijze beïnvloeden, ziet men evenwel niet hoe forfaitaire vermeerderingen deze progressiviteit niet zouden verminderen.

5. De wijziging van artikel 6, § 2, van de bijzondere wet zou ten slotte een gelegenheid zijn om de redactie van die paragraaf in zijn geheel opnieuw te bekijken.

(1) De woorden "met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid" komen al voor in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Kan nog worden gesteld dat de personenbelasting "op uniforme wijze over het gehele grondgebied van het Rijk wordt geheven", terwijl ieder gewest ten aanzien van de inwoners van het Rijk die op het grondgebied van dat gewest hun woonplaats hebben, opcentiemen, belastingvermeerderingen en -verminderingen kan vaststellen ?

6.1. Gelet op de bovenstaande opmerkingen en gesteld dat de steller van het ontwerp het eens is met de in punt 2.3 gegeven uitlegging van de huidige tekst van artikel 6, § 2, 3°, van de bijzondere wet, wordt voorgesteld het ontworpen artikel 6, § 2, aan te vullen met het gedeelte van het hierboven, in punt 4 onderzochte artikel 9, § 1; de volgende lezing wordt voorgesteld :

"§ 2. Een samengevoegde belasting is een rijksbelasting waarvan een gedeelte van de opbrengst aan de gewesten wordt toegewezen overeenkomstig de bepalingen van deze wet.

De in deze titel bedoelde samengevoegde belasting is de personenbelasting.

De gewesten kunnen binnen de grenzen bepaald bij artikel 9, § 1, op die belasting, in zoverre ze op hun grondgebied is gelokaliseerd :

.../...

- 1° opcentiemen en belastingverminderingen vaststellen die van toepassing zijn op alle belastingplichtigen, met dien verstande dat de belastingverminderingen het bedrag van de belasting waarop ze worden toegestaan, niet mogen overschrijden;
- 2° belastingverminderingen en -vermeerderingen vaststellen in verband met de bevoegdheden van de gewesten, en die van toepassing zijn op categorieën van belastingplichtigen.

Die opcentiemen, belastingvermeerderingen en -verminderingen komen niet in aanmerking bij het vaststellen van de grondslag voor de berekening van de aanvullende gemeentebelasting.

De belastingverminderingen zijn forfaitair of proportioneel. De belastingvermeerderingen zijn proportioneel. De opcentiemen, belastingvermeerderingen en -verminderingen zijn al dan niet gedifferentieerd per belastingschijf.

De opcentiemen, belastingvermeerderingen en -verminderingen kunnen de bij het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 geregelde progressiviteit van de personenbelasting niet verminderen.

De belastingverminderingen gebeuren onder de vorm van een belastingkrediet en niet onder de vorm van een vermindering van de heffingsgrondslag.

.../...

De gewesten oefenen de bevoegdheden die hun bij de vorige leden worden verleend uit met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid."

6.2. In het vijfde lid, in fine van het tekstvoorstel wordt bepaald dat de opcentiemen, belastingvermeerderingen en -verminderingen al dan niet gedifferentieerd kunnen worden per belastingschijf. In andere vormen van differentiëring wordt niet voorzien. Belastingverminderingen die gekwantificeerd worden op basis van een ander criterium zoals het bedrag van een gedane uitgave zijn in deze opvatting niet mogelijk. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naargelang het gewest de bevoegdheid uitoefent bepaald in het derde lid, 1° dan wel 2° van de voorgestelde tekst. Indien de wetgever wenst dat de gewesten in het kader van de bevoegdheid om belastingverminderingen en -vermeerderingen in te voeren die verbonden zijn aan de bevoegdheden van de gewesten wel een ander differentiëringscriterium kunnen gebruiken zal de voorgestelde tekst moeten worden aangepast.

In de voorgestelde tekst wordt verder uitgegaan van de opvatting dat niet alleen de belastingverminderingen, maar ook de belastingvermeerderingen aan de regel in verband met de progressiviteit worden onderworpen. Forfaitaire belastingverhogingen lijken de progressiviteit van de personenbelasting zoals die voortvloeit uit de toepassing van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 altijd te verminderen. In het tekstvoorstel voor het ontworpen artikel 6, § 2 wordt dan ook

.../...

bepaald dat de belastingverhogingen alleen een proportioneel karakter kunnen hebben. Dit impliceert dat zij noodzakelijk als een percentage, al dan niet gedifferentieerd per belastingschijf, van de personenbelasting gekwantificeerd moeten worden. Indien de wetgever een andere zienswijze voorstaat moet het tekstvoorstel m.b.t. het vijfde en het zesde lid op die punten worden aangepast.

Artikel 11

1. Artikel 11 van het ontwerp vervangt artikel 7, § 2, tweede lid, van de bijzondere wet, waarvan de huidige tekst bepaalt :

"Onder ontvangsten inzake personenbelasting wordt verstaan het bedrag van de belasting voor het laatste aanslagjaar vastgesteld bij het verstrijken van de heffingstermijn, bepaald in het Wetboek van inkomstenbelastingen.".

Naar aanleiding van de vervanging van dit lid door de ontworpen tekst zou de gelegenheid kunnen worden aangegrepen om de weinig duidelijke strekking ervan te preciseren. Het Wetboek van inkomstenbelastingen voorziet immers in verscheidene termijnen van inkohiering : bij niet-aangifte, indien de aangifte te laat wordt afgegeven of indien ze onjuist is, mag de belasting worden gevestigd gedurende drie jaar vanaf 1 januari van het jaar waarnaar het aanslagjaar wordt genoemd waarvoor de belasting is verschuldigd; die termijn wordt echter met twee jaar verlengd in geval van bedrieglijk opzet (WIB 1992, artikel 354); artikel 358 WIB 1992 stelt nog langere uitzonderingstermijnen vast.

Heeft de bijzondere wetgever alleen de uitzonderlijke termijn van drie jaar op het oog gehad ?

Zo ja, wordt met de tekst bedoeld dat het bedrag van de personenbelasting betreffende een aanslagjaar vastgesteld wordt na het verstrijken van het derde jaar volgend op 1 januari van het aanslagjaar ? In dat geval moet zulks duidelijk worden weergegeven in de tekst. Indien de tekst een andere strekking heeft, moet die nader worden omschreven.

2. Voorts voegt het ontwerp aan de oorspronkelijke tekst van het lid een bepaling toe waardoor dat lid onbegrijpelijk wordt.

De tekst moet in twee zinnen uiteenvallen.

De eerste zin kan als volgt worden geformuleerd :

"Voor het bepalen van de ontvangsten van de personenbelasting wordt het bedrag van de gezamenlijke belasting van de Staat in aanmerking genomen, vóór de toepassing van de opcentiemen, belastingverminderingen en -vermeerderingen vastgesteld door de gewesten krachtens artikel 6, § 2, en van de aanvullende gemeentebelasting.".

De tweede zin zou de tekst van het huidige tweede lid verduidelijken (zie opmerking 1 hierboven).

.../...

Artikel 12 (partim)

1. Een gedeelte van het artikel is samen met artikel 10 onderzocht.

2. In het ontworpen artikel 9, § 1, derde lid, wordt melding gemaakt van een maximumpercentage dat "vanaf 1 januari 2001" 3,25% bedraagt. Vraag is of terzake niet beter wordt gerefereerd aan het "begrotingsjaar 2001", in plaats van aan de datum van 1 januari 2001. Op die wijze worden tevens vragen omtrent een eventuele terugwerkende kracht van de ontworpen regeling en de toelaatbaarheid daarvan, vermeden.

3. Het ontworpen artikel 9, § 1, vijfde lid, beoogt de "afrekeningsmodaliteiten van de toepassing van algemene belastingverminderingen en -vermeerderingen, opcentiemen en kortingen" te regelen.

Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaren heeft het betrokken lid enkel betrekking op de wijze waarop de desbetreffende fiscale maatregelen van een gewest budgettair worden verrekend ten aanzien van de federale Staat. Voert immers een gewest een vermindering in, dan ontvangt de federale Staat - waarvan de fiscale administratie instaat voor de toepassing van de maatregel - minder middelen uit de personenbelasting. In die optiek

.../...

moet het aldus door de federale Staat geleden verlies worden gecompenseerd door dat verlies in mindering te brengen van de toewijzing van middelen van het gewest of door het gewest een uitgave ten behoeve van de federale Staat te laten verrichten.

Het zou, ter wille van de duidelijkheid, aanbeveling verdienen dat de draagwijdte van het ontworpen artikel 9, § 1, vijfde lid, zoals die door de gemachtigde ambtenaren is geschetst, op een meer expliciete en precieze wijze zou worden weergegeven in de tekst van het ontwerp.

Artikel 13

1. In het ontworpen artikel 9bis wordt het Rekenhof met een nieuwe taak belast. De Raad van State, afdeling wetgeving, heeft reeds in vroegere adviezen grondwettigheidsbezwaren geuit tegen het procédé van de uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof bij wet. In beginsel vergt dergelijke uitbreiding immers een grondwetsherziening. Zo werd in een advies van 17 december 1999 (1) nog het volgende opgemerkt :

(1) Advies L. 29.715/VR van 17 december 1999 over een voorontwerp van wet "tot bepaling van de criteria bedoeld in artikel 39, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten".

"Artikel 180, tweede lid, van de Grondwet omschrijft de bevoegdheden van het Rekenhof als volgt :

'(Het Rekenhof) is belast met het nazien en het verevenen der rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn. Het waakt ervoor dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft. Het Hof oefent tevens algemeen toezicht uit op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten. Het stelt de rekeningen der verschillende besturen van de Staat vast en is ermee belast te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. De algemene staatsrekening wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof'.

Volgens de jurisprudentie van de afdeling wetgeving van de Raad van State moet die opsomming van de bevoegdheden als beperkend beschouwd worden, en kan de wetgever niet, zonder machtiging van de grondwetgever, aan het Rekenhof ruimere bevoegdheden toekennen (1).

-
- (1) Zie advies L. 17.266/2 van 3 februari 1987 over een voorstel van wet tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof, Parl.St., Kamer, 1985-86, nr. 369/2, p. 5; advies L. 18.009/2 van 12 mei 1987 over een ontwerp van wet tot verbetering van de parlementaire controle inzake begrotingsaangelegenheden, Parl.St., Kamer, 1986-87, nr. 815/2, p. 1; advies L. 26.054/9 van 3 maart 1997 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, Parl.St., Kamer, 1995-96, nr. 618/3, p. 9.

.../...

De Raad van State moet evenwel vaststellen dat de wetgever er kennelijk een andere opvatting op nahoudt, en o.m. in het recente verleden belangrijke bijkomende bevoegdheden aan het Rekenhof heeft opgedragen (1).

De vraag rijst of die praktijk van de wetgever moet leiden tot een evolutieve interpretatie van artikel 180 van de Grondwet, en dus tot een herziening van het standpunt van de Raad van State.

Binnen de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, kan de Raad van State deze vraag niet uitputtend onderzoeken. Hij beperkt zich er dan ook toe, met verwijzing naar zijn hiervóór bedoelde jurisprudentie, terzake een voorbehoud te maken."

Men zal vaststellen dat de wetgever andermaal tot een uitbreiding van de bevoegdheden van het Rekenhof overgaat zonder daarvoor op een uitdrukkelijke machtigingsbepaling in de Grondwet te kunnen steunen (2). De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet zich ook nu genoodzaakt in dat verband een voorbehoud te maken.

-
- (1) Zie de wet van 3 april 1995 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991; de bijzondere wet en de gewone wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen; de wet van 10 maart 1998 tot wijziging van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.
- (2) Voor een overzicht van de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling wetgeving, in verband met deze problematiek, zie ook J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, Afdeling Wetgeving, Antwerpen, 1999, p. 625-626, met o.m. verwijzing naar Y. MAHIEU, L'Aménagement des règles constitutionnelles relatives au budget et à la Cour des Comptes, Brussel, 1973, p. 56.

.../...

2. De gemachtigde ambtenaren zijn het ermee eens dat alleen de ontwerpen of voorstellen van decreet of van ordonnantie die betrekking hebben op opcentiemen, op verminderingen of -vermeerderingen van de personenbelasting aan het Rekenhof moeten worden voorgelegd. Voorts is er geen reden om niet tevens te verwijzen naar de amendementen op de verschillende wetgevende teksten.

3. Volgens de gemachtigde ambtenaren ligt aan de woorden "Onverminderd zijn algemene bevoegdheden", in het ontworpen artikel 9bis, § 2, de bedoeling ten grondslag tot uitdrukking te brengen dat de ontworpen regeling geen afbreuk doet aan de huidige bevoegdheden van het Rekenhof die onverkort blijven bestaan. Om evenwel iedere onduidelijkheid te vermijden omtrent het verband dat bestaat tussen de nieuwe adviesbevoegdheid van het Rekenhof en zijn "algemene" bevoegdheden, worden de woorden "Onverminderd zijn algemene bevoegdheden" best weggelaten.

Omtrent het ontworpen artikel 9bis, § 2, dient een soortgelijke opmerking te worden gemaakt als die welke hierboven gemaakt is in verband met het ontworpen artikel 9, § 1, vierde lid, in zoverre het bepaalt dat de algemene vergadering van het Rekenhof een gedocumenteerd en gemotiveerd advies geeft omtrent de inachtneming van de maximumpercentages en van het principe inzake de progressiviteit, in het kader van de naleving van de "fiscale loyauteit". Het betreft hier andermaal een concept met een grote subjectieve bijklank, dat noch in de memorie van toelichting, noch door de gemachtigde ambtenaren is gedefinieerd en dat derhalve gedoemd lijkt om dode letter te

.../...

blijven. Het zou daarom beter zijn dat begrip te laten vallen en het te vervangen door het concept van de economische unie en de monetaire eenheid. Teneinde rekening te houden met de bedoelingen van de steller van het ontwerp, moet het duidelijk zijn dat het Rekenhof zijn preventieve controle op de bestaanbaarheid van de voorontwerpen of voorstellen van decreet en van ordonnantie met de economische unie en de monetaire eenheid slechts op twee gebieden zal uitoefenen, te weten in het licht van de inachtneming van de maximumpercentages en van het principe inzake de progressiviteit. Het gaat dus om een beperkte controle, die niet anticipeert op de overige aspecten van de economische unie en de monetaire eenheid.

4. Teneinde het Rekenhof in staat te stellen aan het betrokken gewest een gedocumenteerd en gemotiveerd advies te geven over de ontwerpen en voorstellen van decreet of ordonnantie in belastingzaken, schrijft het ontworpen artikel 9bis, § 3, voor dat het Rekenhof "een transparant en uniform evaluatiemodel (ontwikkelt) in akkoord met de federale regering en de gewestregeringen". In de memorie van toelichting wordt daarover niet de minste uitleg verstrekt.

Een zodanige bepaling moet aldus worden begrepen dat het Rekenhof ermee belast wordt zelf dat transparant en uniform evaluatiemodel uit te werken, daar het ondenkbaar is dat die aan het Rekenhof toevertrouwde taak, gelet op de eigenheid van het Rekenhof, bij voorbeeld de vorm aanneemt van een overeenkomst of een samenwerkingsakkoord. Het is evenwel aanvaardbaar dat de federale regering en de

.../...

gewestregeringen eraan meewerken. De tekst moet aldus worden geredigeerd dat iedere dubbelzinnigheid wordt weg-gewerkt.

5. In de memorie van toelichting staat te lezen : "Het niet voorhanden zijn van een advies [van het Rekenhof] binnen de gestelde termijn doet geen afbreuk aan de verderzetting van de wetgevende procedure". Dit blijkt echter helemaal niet uit de tekst. Volgens de redactie van de tekst dient het advies zich immers aan als een verplichte voorafgaande formaliteit, waarvan het niet voorhanden zijn de nietigheid van de getroffen maatregel tot gevolg zou kunnen hebben, overeenkomstig artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof. De bijzondere wetgever moet die tegenstrijdigheid wegwerken.

6. Het jaarlijks door het Rekenhof op te stellen rapport dient, blijkens het ontworpen artikel 9bis, § 4, betrekking te hebben op "de weerslag, tijdens het vorige aanslagjaar, van de van kracht zijnde gewestelijke fiscale maatregelen". Afgezien van de reeds in dit advies gedane vaststelling dat de Nederlandse en de Franse tekst van het ontwerp op dit punt niet met elkaar in overeenstemming zijn, moet worden opgemerkt dat niet blijkt waarop de beoogde "weerslag" precies betrekking heeft. De term "weerslag" is trouwens, zoals de term "résultat" in de Franse tekst, te weinig precies om met de nodige rechtszekerheid uit de tekst van het ontwerp te kunnen afleiden wat het betrokken rapport inhoudelijk dient te bevatten.

.../...

De steller van het ontwerp zal terzake voor een beter afgebakende terminologie moeten zorgen.

Artikel 14

Het is niet duidelijk hoe het ontworpen artikel 10 zich verhoudt tot het bepaalde in het ontworpen artikel 4, § 5 (artikel 6, § 5, van het ontwerp). Uit de memorie van toelichting lijkt te moeten worden afgeleid dat de milieutaks op niet-hernieuwbare energie een milieutaks is in de zin van het ontworpen artikel 3, eerste lid, 13° (artikel 5 van het ontwerp). Volgens de gemachtigde ambtenaren is deze belasting een onderdeel van de bestaande ecotaksen, zoals die worden geregeld in Boek III van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, doch wordt voor de milieutaks op niet-hernieuwbare energie in een specifieke regeling voorzien.

Indien derhalve de bedoeling erin bestaat om met het ontworpen artikel 10 in een afwijking te voorzien van het ontworpen artikel 4, § 5, zou die bedoeling duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van het ontwerp. Daartoe kan worden overwogen om in het ontworpen artikel 4 uitdrukkelijk te refereren aan de uitzonderingsregeling van het ontworpen artikel 10, wat de milieutaks op niet-hernieuwbare energie betreft en om, in voorkomend geval, het ontworpen artikel 3, eerste lid, aan te vullen met een afzonderlijk 14°, vermeldende "de milieutaks op niet-hernieuwbare energie".

.../...

Artikel 15

Gelet op de wijzigingen welke artikel 10 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 6, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, behoort de onder artikel 15, § 1, van het ontwerp ontworpen bepaling als volgt aan te vangen :

"De gewesten kunnen geen opcentiemen of vermeerderingen heffen of verminderingen toestaan op de in deze wet bedoelde belastingen, ...".

Artikel 18

1.1. In diverse leden van het ontworpen artikel 33bis wordt gerefereerd aan ontvangsten "die vooraf werden uitgedrukt in prijzen van 2002". Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaren wordt hiermee bedoeld dat de desbetreffende bedragen zullen worden aangepast aan de inflatie. Het verdient aanbeveling deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

1.2. De gemachtigde ambtenaren zijn het ermee eens dat in de ontworpen paragraaf 1, tweede lid, 4°, vermeld moet worden dat het om netto-ontvangsten gaat, daar de inning van die heffingen niet door de federale Staat geschiedt.

2. In het geval bedoeld in het ontworpen artikel 33bis, § 2, negende lid, gebeurt de jaarlijkse aanpassing van de belasting aan de evolutie van de ontvangsten

.../...

bij ongewijzigd beleid "aan de hand van bij wet vastgestelde objectieve criteria". De memorie van toelichting lijkt erop te wijzen dat die criteria per belasting-categorie afzonderlijk moeten worden vastgesteld. De duidelijkheid zou ermee zijn gebaat indien dit met zoveel woorden in de tekst van het ontwerp zou worden vermeld.

Artikel 20

1. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 20 van het ontwerp, voege men na het woord "bijzondere" het woord "wet" toe.

2. Artikel 20 van het ontwerp voert met de notie "niet werkende werkzoekende" een begrip in dat nieuw is in de werkloosheidsreglementering. Het betrokken begrip wordt evenwel niet gedefinieerd, alhoewel de draagwijdte ervan determinerend is voor het afbakenen van de bevoegdheid van de gewesten en voor het bepalen van de financiële tegemoetkoming van de federale Staat. Het is derhalve noodzakelijk om het begrip "niet werkende werkzoekende" nader te omschrijven. Omdat het begrip mogelijkwijze kan evolueren in de tijd, kan worden gebillijkt om de omschrijving ervan in de memorie van toelichting op te nemen.

De aanpassing van de memorie van toelichting kan dan tevens worden te baat genomen om in de Nederlandse tekst ervan te komen tot een meer eenvormige terminologie.

.../...

Waar immers in de memorie van toelichting wordt gewaagd van de "niet-tewerkgestelde werkzoekende" heeft de tekst van het ontwerp het over de "niet werkende werkzoekende".

3. Op het einde van de ontworpen bepaling onder artikel 20, 2°, van het ontwerp, schrijve men onder b) :

"b) dat elke arbeidsplaats ingenomen wordt door een werknemer die is tewerkgesteld op basis van een arbeidsovereenkomst of op basis van een statuut."

Artikel 21

Rekening houdend met de in de memorie van toelichting gegeven verduidelijking, zou in het ontworpen artikel 35quater, § 2, tweede lid, moeten worden vermeld dat de bedoelde begrotingsfondsen die zijn met betrekking tot aangelegenheden die worden overgedragen met toepassing van de regeling die is vervat in het ontwerp van bijzondere wet "houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen" (1).

(1) Advies 31.226/VR, van 20 februari 2001 van de Raad van State, afdeling wetgeving, over een voorontwerp van bijzondere wet "houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen".

Artikel 31

Gelet op de toelichting die de gemachtigde ambtenaren hebben verstrekt omtrent het bepaalde in het ontworpen artikel 47, § 2, dienen in de tweede zin van die paragraaf de woorden "van de reële groei van het bruto nationaal produkt" te worden vervangen door de woorden "van de reële groei van het bruto nationaal inkomen van het betrokken begrotingsjaar".

Artikel 34

In het ontworpen artikel 47bis, § 1, moet een nieuwe eerste zin worden toegevoegd vóór de ontworpen eerste zin, die wordt behouden en die de tweede zin wordt. De toe te voegen zin kan luiden als volgt :

"Aan de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap wordt jaarlijks een dotatie toegekend ter compensatie van het kijk- en luistergeld."

Artikel 36

Artikel 36 van het ontwerp voegt in de bijzondere financieringswet een artikel 49bis in dat voorschrijft dat de bepalingen van artikel 49 - met uitzondering van paragraaf 6, eerste lid, van dat artikel - van toepassing zijn op de Franse Gemeenschapscommissie van het

.../...

Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Volgens artikel 49 kunnen de gemeenschappen en de gewesten onder bepaalde voorwaarden leningen aangaan.

In het gedeelte van de memorie van toelichting waarin artikel 36 wordt toegelicht, wordt die invoeging als volgt gemotiveerd :

"Net zoals de gemeenschappen en de gewesten beschikt de Franse Gemeenschapscommissie, voor de uitoefening van de aangelegenheden die haar met toepassing van artikel 138 van de Grondwet zijn overgedragen door de Franse Gemeenschap, over een decreterende bevoegdheid. Dit artikel verleent de Franse Gemeenschapscommissie dan ook de mogelijkheid om naar analogie met de gemeenschappen en de gewesten leningen te kunnen aangaan."

Volgens deze motivering is het de Franse Gemeenschapscommissie alleen toegestaan een lening aan te gaan voor de financiering van de bevoegdheden die de Franse Gemeenschap haar heeft overgedragen op basis van artikel 138 van de Grondwet.

Een zodanige bepaling is echter alleen in overeenstemming met het beginsel van de universaliteit van de begroting vastgelegd in artikel 174, tweede lid, van de Grondwet indien voor de uitvoering van die bevoegdheden door de Franse Gemeenschapscommissie een onderscheiden begroting wordt goedgekeurd die uitsluitend aan die bevoegdheden kan worden besteed.

.../...

Indien echter, zoals het geval blijkt te zijn, de Franse Gemeenschapscommissie een begroting goedkeurt die zowel betrekking heeft op de decreterende bevoegdheden die ze van de Franse Gemeenschap heeft gekregen, als op bevoegdheden van verordenende aard, kan zulks twee bezwaren opleveren. Indien de ontvangsten uit de lening alleen bestemd worden voor de uitgaven die voortvloeien uit decreterende bevoegdheden, doet een zodanige begrotingstechniek afbreuk aan het beginsel van de niet-affectatie van de ontvangsten, dat een belangrijk uitvloeisel is van het universaliteitsbeginsel. Indien overeenkomstig het universaliteitsbeginsel die ontvangsten daarentegen bestemd worden voor het geheel van de uitgaven van de Franse Gemeenschapscommissie, daaronder begrepen die welke verband houden met haar verordeningsbevoegdheid, geniet deze instantie voor de laatstgenoemde bevoegdheden over een bron van financiering waarover de Vlaamse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet beschikt : zulks geeft aanleiding tot een verschillende behandeling van de twee gemeenschapscommissies die moeilijk te verantwoorden valt.

Artikel 37

1. Artikel 37, § 1, van het ontwerp beoogt artikel 49, §§ 2 en 3, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 te wijzigen, rekening houdend met de overstap, binnen de Europese Unie, naar de eenheidsmunt. De woorden "in België" blijven evenwel ongewijzigd. De

.../...

steller van het ontwerp dient na te gaan of die woorden niet hoeven te worden vervangen door "in de landen waar de euro de officiële munteenheid is".

2. Volgens de memorie van toelichting bevat paragraaf 2 van datzelfde artikel een bepaling waarbij de voorwaarde van goedkeuring van de leningen van de gemeenschappen en gewesten door de Minister van Financiën aangepast wordt.

De ontworpen bepaling luidt immers als volgt :

"De Gemeenschappen en de Gewesten kunnen leningen in euro uitgeven in de landen waarvan de euro niet de officiële munteenheid is of leningen in deviezen met goedkeuring van de Minister van Financiën.".

De vraag rijst of die bepaling niet om advies hoeft te worden voorgelegd aan de Europese Centrale Bank, overeenkomstig beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen (1), waarvan artikel 2.1. als volgt luidt :

"De autoriteiten van de lidstaten raadplegen de ECB over elk ontwerp van wettelijke bepaling op de gebieden die krachtens het Verdrag onder de bevoegdheid van de ECB vallen, met name monetaire aangelegenheden (...).".

(1) PB., nr. L 189 van 3 juli 1998, blz. 42.

Artikel 1 van de voornoemde beschikking definieert de "ontwerpen van wettelijke bepalingen" als "ontwerpen van bepalingen die, zodra zij verbindend en algemeen toepasselijk op het grondgebied van een lidstaat worden, regels bevatten voor een onbepaald aantal gevallen en gericht zijn tot een onbepaald aantal natuurlijke personen of rechtspersonen". Het thans onderzochte ontwerp van bijzondere wet beantwoordt wegens zijn aard aan die definitie.

Krachtens artikel 2.3. van de voornoemde beschikking deelt de Europese Centrale Bank aan de raadplegende nationale autoriteiten mee of dat ontwerp naar haar oordeel betrekking heeft op een gebied dat onder haar bevoegdheid valt.

Artikel 38

In zoverre het ontworpen artikel 61, § 7, ertoe strekt de rechtsopvolging te regelen met betrekking tot de bevoegdheden die op 1 januari 2002 naar de gewesten worden overgeheveld, moet die bepaling aanvangen als volgt :

"Tenzij in deze paragraaf anders is bepaald, nemen de gewesten de rechten en verplichtingen over van de Staat die betrekking hebben op de bevoegdheden die hen worden toegekend door de bijzondere wet van ... houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, met inbegrip van de rechten en verplichtingen die voortkomen uit hangende en toekomstige gerechtelijke procedures".

.../...

Met betrekking tot de verbintenissen aangegaan vóór 1 januari 2002 inzake deze overgedragen bevoegdheden, blijft ... (volgt de tekst van het ontwerp).

Artikel 40

1. Volgens de memorie van toelichting voorziet dit artikel in de toewijzing aan de gemeenschappen van een vast percentage van de te verdelen winst van de Nationale Loterij "teneinde de gemeenschappen een ruimere autonomie te geven inzake de aanwending van middelen afkomstig van de Nationale Loterij". Verderop in de memorie wordt evenwel gepreciseerd : "Het is de expliciete bedoeling dat de gemeenschappen deze middelen aanwenden voor de betoelaging van initiatieven of projecten van maatschappelijk belang".

Krachtens artikel 175, eerste lid, van de Grondwet stelt een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid het financieringsstelsel voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap vast, terwijl volgens het tweede lid van diezelfde grondwetsbepaling de Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, ieder wat hem betreft, de bestemming van hun ontvangsten bij decreet regelen.

Daaruit vloeit voort dat het niet aan de bijzondere wetgever toekomt om zelf de toekomstige bestemming te bepalen van het gedeelte van de winst van de Nationale Loterij dat hij aan de gemeenschappen overdraagt. Bijgevolg moeten in het ontworpen artikel 62bis, § 1, de woorden "met het oog op de betoelaging van initiatieven of projecten van maatschappelijk belang" vervallen.

.../...

2. Het ontworpen artikel 62bis, § 2, bepaalt dat van het met toepassing van paragraaf 1 van dat artikel verkregen bedrag jaarlijks een bepaald percentage wordt toegewezen aan de Duitstalige Gemeenschap. Men weet evenwel dat, blijkens artikel 176, eerste lid, van de Grondwet, het financieringsstelsel voor de Duitstalige Gemeenschap bij gewone wet wordt vastgesteld en dat de financiering van die gemeenschap niet wordt geregeld in de bijzondere wet van 16 januari 1989, maar wel in de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap. Het ontworpen artikel 62bis, § 2, moet derhalve uit het ontwerp worden gelicht.

3. De verwijzing naar "de in § 2 vastgestelde bedragen" (lees : het in § 2 vastgestelde bedrag), in het ontworpen artikel 62bis, § 3, moet worden geschrapt, rekening houdend met de opmerking sub 2.

Artikel 41

In de memorie van toelichting ontbreekt iedere verduidelijking omtrent de draagwijdte van artikel 41 van het ontwerp. De memorie is derhalve op dat punt aan een aanvulling toe.

.../...

Artikel 44

1. Het ontworpen artikel 68ter, § 4, zou ter wille van de leesbaarheid beter worden opgenomen in een nieuwe paragraaf 1 van artikel 68ter.

2. De zinsnede "ten vroegste vanaf het begrotingsjaar 2004", in het ontworpen artikel 68ter, § 4, duidt erop dat de gewesten pas vanaf dat begrotingsjaar een dotatie kunnen krijgen voor het zelf verzekeren van één of meer van de betrokken gewestelijke belastingen. De ontworpen bepaling lijkt evenwel niet uit te sluiten dat de gewesten ook vroeger kunnen beslissen om zelf voor de dienst van de desbetreffende belastingen in te staan. Wat dat betreft mag echter niet het bepaalde in het ontworpen artikel 5, § 3, eerste lid, uit het oog worden verloren, aangezien daaruit blijkt dat de gewesten slechts zelf voor de dienst van de betrokken belastingen kunnen instaan vanaf het tweede begrotingsjaar volgend op de datum van mededeling aan de federale regering. De regering dient te overwegen of in het ontworpen 68ter, § 4, niet best wordt verwezen naar de regeling die is vervat in het ontworpen artikel 5, § 3, eerste lid.

.../...

Artikel 47

1. Wat het begrip "niet werkende werkzoekende" betreft, mag worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking sub 2 bij artikel 20 van het ontwerp.

2.1. Van de toepassing van het ontworpen artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt uitgesloten "het Interdepartementaal Begrotingsfonds ter bevordering van de werkgelegenheid bedoeld in afdeling 5 van hoofdstuk II van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982 tot opzetting van een programma ter bevordering van de werkgelegenheid in de niet-commerciële sector" (artikel 47, 1°, van het ontwerp).

Volgens de gemachtigde ambtenaren zou deze uitzondering dezelfde draagwijdte hebben als de uitzondering die heden wordt omschreven in het bestaande artikel 6, § 1, IX, 2°, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat luidt als volgt :

"Onverminderd de voormelde bepalingen, en tot aan het verstrijken van de geldigheidsduur van het Interdepartementaal Begrotingsfonds, opgericht bij koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982, blijft de bestaande reglementering van kracht voor de overeenkomsten, bedoeld in afdeling 5 van het vermelde besluit nr. 25, die vóór de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 115, laatste lid, van de Grondwet werden gesloten;".

.../...

Het valt volgens de Raad van State, afdeling wetgeving, te betwijfelen of de nieuwe uitzondering in het ontworpen artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, inderdaad dezelfde draagwijdte heeft als de uitzondering die is vervat in het geciteerde artikel 6, § 1, IX, 2°, vierde lid, al was het maar omdat de nieuw ontworpen uitzondering niet uitgaat van de bijkomende beperking volgens dewelke de bestaande reglementering slechts van kracht blijft voor de overeenkomsten "die vóór de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 115, laatste lid, van de Grondwet - dit is de bijzondere wet van 16 januari 1989 - werden gesloten". De laatstgenoemde beperking wordt immers ongedaan gemaakt door het ontwerp.

De regering dient er zich bijgevolg over te beraden of de in het ontworpen artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste lid, vervatte uitzondering, moet worden behouden in het ontwerp, ermee rekening houdend dat de draagwijdte ervan niet zonder meer valt gelijk te schakelen met de uitzonderingsbepaling van het bestaande artikel 6, § 1, IX, 2°, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Oordeelt de regering het wenselijk de nieuw ontworpen uitzondering in het ontwerp te behouden, dan verdient het aanbeveling om de draagwijdte van die uitzondering nader te verduidelijken in de memorie van toelichting.

.../...

2.2. Onverminderd de opmerking sub 2.1, moet worden vastgesteld dat de verwijzing naar het Interdepartementaal Begrotingsfonds ter bevordering van de werkgelegenheid "bedoeld in afdeling 5 van hoofdstuk II van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982", die voorkomt in het ontworpen artikel 6, § 1, IX, 2°, eerste lid, juridisch weinig adequaat is. In de plaats ervan wordt immers beter verwezen naar de overeenkomsten die worden bedoeld in de betrokken afdeling.

3. De gemachtigde ambtenaren hebben met betrekking tot de wijzigingsbepaling van artikel 47, 3°, van het ontwerp verduidelijkt dat de financiële tussenkomst kan schommelen al naargelang de duur van de inschrijving als niet werkende werkzoekende.

Rekening houdend met deze verduidelijking wordt artikel 47, 3°, van het ontwerp beter geredigeerd als volgt :

"3° in het derde lid worden de woorden 'de werkloosheidsduur van de werkloze' vervangen door de woorden 'de duur van de inschrijving als niet werkende werkzoekende van de werkzoekende'".

4.1. De memorie van toelichting doet ervan blijken dat artikel 47, 4°, van het ontwerp zo moet worden gelezen dat de financiële tegemoetkoming na de afschaffing van een wedertewerkstellingsprogramma enkel gehandhaafd blijft

.../...

voor de arbeidsplaatsen die na de afschaffing worden behouden. Die bedoeling zou duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in het ontworpen artikel 6, § 1, IX, 2°, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

4.2. Nog in het ontworpen artikel 6, § 1, IX, 2°, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient de zinsnede "op de vooravond van de afschaffing door een gewest van de bepalingen betreffende één of meerdere wedertewerkstellingsprogramma's" te worden verduidelijkt.

In de eerste plaats moeten de woorden "op de vooravond van de afschaffing" worden vervangen door de omschrijving van een juridisch nauwkeuriger afgebakend referentiepunt in de tijd.

Voorts is de verwijzing naar "de afschaffing ... van de bepalingen betreffende één of meerdere tewerkstellingsprogramma's" te algemeen. In zoverre zulks met de bedoeling van de steller van het ontwerp overeenstemt, kan die algemene verwijzing worden vervangen door een verwijzing naar het tijdstip waarop het gewest beslist om een einde te maken aan het wedertewerkstellingsprogramma.

4.3. Tot slot vervange men in het ontworpen artikel 6, § 1, IX, 2°, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de woorden "tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst of overeenkomstig een statuut" door de woorden "tewerkgesteld op basis van een arbeidsovereenkomst of op basis van een statuut".

.../...

Artikel 48

1. Men schrijve op het einde van het ontworpen artikel 88, § 3bis, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 :

"..., bepalen de Vlaamse Regering en de Franse Gemeenschapsregering in onderling akkoord, elk wat haar betreft, de nadere regelen van de overdracht van de betrokken personeelsleden van de Vlaamse Gemeenschap en van de Franse Gemeenschap naar de Brusselse Hoofdstedelijke Regering."

2. In tegenstelling tot wat het geval is in artikel 88, §§ 2 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wordt in artikel 48 van het ontwerp niet de datum van overdracht van de betrokken personeelsleden geregeld. De regering zal erover moeten oordelen of het ontwerp op dat punt geen aanvulling behoeft.

Artikel 49

Bij het ontworpen artikel 92bis, § 3, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (artikel 49, § 2, van het ontwerp), kan worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking die in dit advies is gemaakt bij het ontworpen artikel 1bis van de bijzondere wet van 16 januari 1989 (artikel 3 van het ontwerp).

.../...

Artikel 51

1. Artikel 51 van het ontwerp regelt de inwerking-treding van de bepalingen van het ontwerp. Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaren zouden, in tegenstelling tot wat in die bepaling wordt vermeld, niet de artikelen 18, 37 en 40 met ingang van 1 januari 2001 uitwerking hebben, doch zou dat wel het geval zijn voor de artikelen 20, 47 en 50 van het ontwerp. Het spreekt voor zich dat de redactie van artikel 51 in het licht daarvan zal moeten worden aangepast.

2. Aangezien uit artikel 51 valt af te leiden dat het merendeel van de bepalingen van het ontwerp pas op 1 januari 2002 in werking zal treden, moeten de in die bepalingen vermelde bedragen, die in frank zijn uitgedrukt, worden omgezet in euro.

OPMERKINGEN INZAKE DE WETGEVINGSTECHNIEK

Artikel 2

1. Er is geen reden om dit artikel in paragrafen onder te verdelen.

2. In paragraaf 2, die het tweede lid wordt, schrijve men :

.../...

"Artikel 1, § 1, 1°bis, van dezelfde bijzondere wet, ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt opgeheven."

Artikel 5

1. De inleidende zin moet als volgt worden gesteld :

"Art. 5. Artikel 3 van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt vervangen als volgt :".

2. In het ontworpen 7° moeten de streepjes vervangen worden door een onderverdeling in a) en b).

Artikel 6

Deze bepaling vervangt artikel 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989. De inleidende zin moet dan ook als volgt worden gesteld :

"Art. 6. Artikel 4 van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt vervangen als volgt :".

.../...

De indeling in paragrafen van artikel 6 van het ontwerp dient dan te vervallen.

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 4 zelf, alsook voor de ontworpen bepalingen in de artikelen 13, 22, 23, 40 en 44 van het ontwerp, zulks omdat de betrokken paragrafen uit slechts één lid bestaan.

Artikelen 7 en 8

1. De artikelen 7 en 8 brengen wijzigingen aan in artikel 5 van de bijzondere wet van 16 januari 1989. Het is verkieslijk ze samen te brengen in een enkel artikel, waarvan de inleidende zin als volgt moet worden gesteld :

"In artikel 5 van dezelfde bijzondere wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° (...);

2° (...);

(...).".

2. Als de vervangen bepalingen gewijzigd zijn bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, moet zulks worden aangegeven. Dit is het geval met artikel 5, § 1 (gewijzigd) en § 3 (vervangen).

.../...

3. In het ontworpen artikel 5, § 2, 12° (artikel 7, § 4, van het ontwerp), moet het opschrift van het koninklijk besluit van 8 september 1997 worden vermeld, te weten "tot bepaling van het wegnnet waarop het eurovignet van toepassing is".

4. Artikel 5, § 2bis, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 wordt opgeheven bij artikel 7, § 5, van het ontwerp. Men schrijve :

"Artikel 5, § 2bis, van dezelfde bijzondere wet, ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt opgeheven."

Artikel 9

Het zou beter zijn te schrijven :

"Art. 9. Titel IIIbis van dezelfde bijzondere wet, ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt opgeheven."

.../...

Artikel 14

De inleidende zin moet als volgt worden gesteld :

"Art. 14. Artikel 10 van dezelfde bijzondere wet, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt vervangen als volgt :".

Artikel 15

De inleidende zin moet als volgt worden gesteld :

"Art. 15. In artikel 11 van dezelfde bijzondere wet, vervangen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

- 1° het eerste lid wordt vervangen als volgt : (voorts zoals in het ontwerp);
- 2° het tweede lid wordt opgeheven.".

Artikel 16

De inleidende zin moet als volgt worden gesteld :

.../...

"Art. 16. In artikel 33, § 1, van dezelfde bijzondere wet, worden na het woord «solidariteitstussenkomst» de woorden «en de vermindering per Gewest bedoeld in artikel 34, § 1, 2°» toegevoegd.".

Artikel 17

1. De inleidende zin moet als volgt worden gesteld :

"Art. 17. Artikel 33, § 2, van dezelfde bijzondere wet, vervangen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt vervangen als volgt :".

2. Er bestaat geen wet van 24 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen. In feite dient te worden verwezen naar de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen. Die opmerking geldt eveneens voor artikel 26 van het ontwerp.

Artikel 19

1. De inleidende zin moet als volgt worden gesteld :

"Art. 19. Artikel 34 van dezelfde bijzondere wet wordt vervangen als volgt :".

.../...

2. De twee paragrafen van het ontworpen artikel 34 moeten worden vervangen door twee leden en de verwijzing in paragraaf 2 moet dienovereenkomstig worden aangepast, in die zin dat de woorden "De middelen bedoeld in § 1" dienen te worden vervangen door de woorden "De middelen bedoeld in het eerste lid".

Artikel 20

In de inleidende zin moet na het woord "bijzondere" het woord "wet" te worden toegevoegd.

Artikel 27

Het is wellicht de bedoeling van de steller van het ontwerp om artikel 39, § 1, van de bijzondere wet te vervangen. Indien zulks inderdaad het geval is, moet de inleidende zin van artikel 27 van het ontwerp als volgt worden gesteld :

"Art. 27. Artikel 39, § 1, van dezelfde bijzondere wet, wordt vervangen als volgt :".

Artikel 30

In de inleidende zin schrijve men "... aangevuld als volgt :" in plaats van "... aangevuld met een 3°, luidend als volgt :".

Artikel 31

De inleidende zin moet als volgt worden gesteld :

"Art. 31. Artikel 47, § 2, van dezelfde bijzondere wet, vervangen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt vervangen als volgt :".

Artikel 32

De inleidende zin moet als volgt worden gesteld :

"Art. 32. Artikel 47, § 3, van dezelfde bijzondere wet, vervangen bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, wordt vervangen als volgt :".

Artikel 35

De inleidende zin moet als volgt worden gesteld :

"Art. 35. Artikel 48, § 2, van dezelfde bijzondere wet, wordt aangevuld met het volgende lid :".

Artikel 43

Indien het de bedoeling van de steller van het ontwerp is artikel 65, § 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 aan te vullen, moet de inleidende zin als volgt worden gesteld :

"Art. 43. Artikel 65, § 4, tweede lid, van dezelfde bijzondere wet wordt aangevuld als volgt :".

Artikel 45

In artikel 75 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 komen reeds een paragraaf 1 en een paragraaf 1bis voor. Wellicht is het de bedoeling van de steller van het ontwerp een paragraaf 1ter in te voegen. Indien zulks het geval is, moet de ontworpen tekst dienovereenkomstig worden aangepast.

Artikel 46

De inleidende zin moet als volgt worden gesteld :

"Art. 46. Artikel 77 van dezelfde bijzondere wet, waarvan de bestaande tekst § 1 zal vormen, wordt aangevuld met een § 2, luidende :".

Artikel 48

In de inleidende zin schrijve men "Artikel 88 van ... instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wetten van 8 augustus 1988 en 16 juli 1993, wordt aangevuld met een § 3bis, luidende :".

Artikel 49

De inleidende zin moet als volgt worden gesteld :

"Art. 49. In artikel 92bis van dezelfde bijzondere wet, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° paragraaf 2 wordt aangevuld als volgt :

- e) (...);
- f) (...);
- g) (...);

2° paragraaf 3 wordt aangevuld als volgt :

- d) (...)".

Les chambres réunies étaient composées de

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre, président,
kamervoorzitter, voorzitter,

M. VAN DAMME,

président de chambre,
kamervoorzitter,

J. BAERT,
P. LIENARDY,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

G. SCHRANS,
F. DELPEREE,
J. KIRKPATRICK,
A. SPRUYT,

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

Mesdames,
Mevrouwen,

A. BECKERS,
C. GIGOT,

greffiers,
griffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. B. SEUTIN, L. DETROUX, X. DELGRANGE et W. VAN VAERENBERGH, auditeurs. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. SEUTIN, L. DETROUX, X. DELGRANGE en W. VAN VAERENBERGH, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

A. BECKERS

R. ANDERSEN