

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.736/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 13 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi spéciale "modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus en vue de supprimer la taxe de circulation pour les remorques dont la masse maximale autorisée ne dépasse pas 750 kilogrammes" (Doc. parl., Chambre, session 2005-2006, n° 51 2160/001), a donné le 8 février 2006 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.736/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 januari 2006 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van bijzondere wet "houdende wijziging van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen met het oog op de afschaffing van de verkeersbelasting voor aanhangwagens waarvan de maximaal toegelaten massa 750 kilogram niet overschrijdt" (Parl. St., Kamer, zitting 2005-2006, nr. 51 2160/001), heeft op 8 februari 2006 het volgende advies gegeven :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations ci-après.

Examen de la proposition

1. D'après l'article 3, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (ci-après dénommée : la loi spéciale du 16 janvier 1989), la taxe de circulation sur les véhicules automobiles est un impôt régional.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les Régions sont, en vertu de l'article 4, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de cet impôt. Par contre, la compétence régionale ne s'étend pas à la détermination de la matière imposable, qui est restée une compétence fédérale, compétence dont l'exercice requiert l'intervention du législateur agissant à la majorité spéciale ¹.

2. Depuis le moment où la proposition de loi spéciale examinée a été déposée, l'article 4 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus a été complété par l'article 101 de la loi-programme du 27 décembre 2005, ce qui a pour effet que la modification envisagée doit être apportée à l'article 4, § 1^{er}, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et non à l'article 4 du même Code.

(1) Sur les règles de répartition des compétences en matière de taxe de circulation, voir particulièrement l'avis 38.697/VR/V, donné le 26 juillet 2005 par les chambres réunies des vacations de la section de législation sur un avant-projet devenu le décret du 15 décembre 2005 portant assentiment à l'Accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction de la notion de "camionnette" dans le Titre II du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, compte tenu de la neutralité fiscale et en vue de prévenir la concurrence entre les Régions au niveau de l'immatriculation des véhicules (Doc. parl., Parl. wallon, 2005-2006, n° 273/1, pp. 10-14).

En conséquence, le liminaire de l'article 2 de la proposition doit être revu, d'une part, pour y viser l'article 4, § 1^{er}, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et non l'article 4 et, d'autre part, pour y mentionner que ledit article 4, § 1^{er}, a été modifié par la loi du 27 décembre 2005.

3. En fonction des développements de la proposition examinée, l'intention des auteurs de celle-ci n'est pas de modifier les règles de répartition des compétences en matière de taxe de circulation telles que ces règles découlent de l'article 4, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989. Plus particulièrement, l'intention n'est pas d'enlever aux Régions la compétence dont elles disposent quant à la fixation des taux en matière de taxe de circulation.

Dès lors, l'article 3 de la proposition ne peut être admis : il règle en effet la matière du taux de la taxe de circulation, matière que l'article 4, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 attribue aux Régions.

Conformément à la loi spéciale du 16 janvier 1989 (que la proposition n'entend pas modifier), c'est à chaque Région qu'il appartiendra d'adapter, pour ce qui la concerne, l'article 9, F, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus afin de conformer celui-ci à la modification de la matière imposable prévue par la disposition examinée. En tout état de cause, il va de soi que les taux prévus à l'article 9, F, du Code ne pourront plus servir de fondement à l'établissement d'un impôt sur une remorque ou une semi-remorque dont la masse maximale autorisée ne dépasse pas 750 kilogrammes à partir du moment où la disposition en projet, qui prévoit que ces engins ne font plus partie de la matière imposable de la taxe de circulation, sera entrée en vigueur.

4. Pour ne pas induire en erreur sur la dimension exacte de la compétence qui est exercée par la proposition examinée (laquelle a trait à un aspect du financement des Régions au sens de l'article 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution), il s'indique de modifier l'intitulé de celle-ci.

Il convient à cet égard, dans un souci d'uniformité, gage de sécurité juridique, de s'inspirer de l'intitulé de la loi spéciale du 27 décembre 2005 modifiant la matière imposable visée à l'article 94, 1°, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus en ce qui concerne la taxe de mise en circulation.

Dès lors, le Conseil d'État suggère l'intitulé suivant :

"Proposition de loi spéciale modifiant la matière imposable visée à l'article 4 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus en ce qui concerne la taxe de circulation sur les véhicules automobiles visée à l'article 3, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions."

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Onderzoek van het voorstel

1. Luidens artikel 3, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten (hierna de bijzondere wet van 16 januari 1989 genoemd), is de verkeersbelasting op autovoertuigen een gewestelijke belasting.

Krachtens artikel 4, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 zijn de gewesten sedert 1 januari 2002 bevoegd om de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van die belasting te wijzigen. De gewestelijke bevoegdheid omvat echter niet het vaststellen van de belastbare materie, wat een federale bevoegdheid is gebleven, een bevoegdheid die alleen door de wetgever kan worden uitgeoefend, die bij bijzondere meerderheid moet handelen ¹.

⁽¹⁾ Zie, wat betreft de bevoegdheidsverdeling inzake verkeersbelasting, inzonderheid advies 38.892/1/V uitgebracht op 27 juli 2005 door de eerste vakantiekamer van de afdeling wetgeving over een voorontwerp van decreet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen het Waalse Gewest, het Vlaamse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de invoering van het begrip lichte vrachtauto in het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, met inachtneming van de fiscale neutraliteit en ter voorkoming van de concurrentie tussen de gewesten op het vlak van de inschrijving van de voertuigen", (Gedr. St., Vlaamse Raad, 2005-2006, nr. 607/1, blz. 11-21).

2. Sedert het voorliggende voorstel van bijzondere wet is ingediend, is artikel 4 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen aangevuld bij artikel 101 van de programmawet van 27 december 2005, met als gevolg dat de voorgenomen wijziging aangebracht moet worden in artikel 4, § 1, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, en niet in artikel 4 van dat Wetboek.

De inleidende zin van artikel 2 van het voorstel moet dan ook zo worden herzien dat enerzijds verwezen wordt naar artikel 4, § 1, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, en niet naar artikel 4, en anderzijds vermeld wordt dat het genoemde artikel 4, § 1, gewijzigd is bij de wet van 27 december 2005.

3. Uit de toelichting bij het voorliggende voorstel blijkt dat het niet de bedoeling is van de indieners ervan de bevoegdheidsregels inzake verkeersbelasting te wijzigen, zoals die voortvloeien uit artikel 4, § 3, van de bijzonder wet van 16 januari 1989. Het is meer bepaald niet de bedoeling de gewesten de bevoegdheid te ontnemen waarover ze thans beschikken met betrekking tot het vaststellen van de tarieven inzake verkeersbelasting.

Artikel 3 van het voorstel is dan ook onaanvaardbaar: daarin wordt immers het tarief van de verkeersbelasting geregeld, een materie die bij artikel 4, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 aan de gewesten is toegewezen.

Overeenkomstig de bijzondere wet van 16 januari 1989 (die het voorstel niet beoogt te wijzigen), is het de taak van ieder gewest, wat hem betreft, artikel 9, F, van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen aan te passen, om dit in overeenstemming te brengen met de wijziging van de belastbare materie beoogd in de voorliggende bepaling. Het spreekt in ieder geval vanzelf dat de tarieven bepaald in artikel 9, F, van het Wetboek, niet meer als grondslag kunnen dienen voor het vestigen van een belasting op een aanhangwagen of een oplegger waarvan de maximaal toegelaten massa niet hoger is dan 750 kilogram, zodra de ontworpen bepaling, luidens welke die wagens geen deel meer uitmaken van de belastbare materie van de verkeersbelasting, in werking is getreden.

.../...

4. Om geen misverstanden in het leven te roepen omtrent de juiste omvang van de bevoegdheid die uitgeoefend wordt met het voorliggende voorstel (dat betrekking heeft op een aspect van de financiering van de gewesten in de zin van artikel 177, eerste lid, van de Grondwet), is het geraden het opschrift ervan te wijzigen.

Wat dat betreft verdient het aanbeveling zich, ter wille van de eenvormigheid, een garantie voor rechtszekerheid, te baseren op het opschrift van de bijzondere wet van 27 december 2005 tot wijziging van de belastbare materie bepaald in artikel 94, 1° van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen inzake de belasting op de inverkeerstelling.

De Raad van State stelt bijgevolg het volgende opschrift voor :

"Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de belastbare materie bepaald in artikel 4 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen inzake de verkeersbelasting op autovoertuigen bedoeld in artikel 3, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten."

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw

Ph. QUERTAINMONT,
M. BAGUET,

conseillers d'État,
staatsraden,

Monsieur
de Heer

J. KIRKPATRICK,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX,
auditeur.

Het verslag werd uitgebracht door de
H. P. RONVAUX, auditeur.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de
Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS