



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.901/AV
van 27 augustus 2013

avis 53.901/AG
du 27 août 2013

een voorstel van bijzondere
wet 'tot hervorming van de
financiering van de
gemeenschappen en de
gewesten, tot uitbreiding van
de fiscale autonomie van de
gewesten en tot financiering
van de nieuwe bevoegdheden'
(*Parl.St.* Kamer 2012-13,
nr. 53-2974/001)

une proposition de loi spéciale
'portant réforme du
financement des communautés
et des régions, élargissement
de l'autonomie fiscale des
régions et financement des
nouvelles compétences'
(*Doc. parl.*, Chambre,
2012-2013, n° 53-2974/001)

Op 24 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorstel van bijzondere wet 'tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden' (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001).

Het artikel 66 van het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 6 en 13 augustus 2013. De algemene vergadering was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Philippe QUERTAINMONT, kamervoorzitter, Paul LEWALLE, Jacques JAUMOTTE, Geert DEBERSAQUES, Luc CAMBIER, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, Jan VELAERS, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Michel FAUCONIER, toegevoegd griffier.

De andere artikelen van het voorstel zijn door de algemene vergadering onderzocht op 20 en 27 augustus 2013. De algemene vergadering was samengesteld uit Robert ANDERSEN, eerste voorzitter van de Raad van State, Roger STEVENS, voorzitter van de Raad van State, Michel LEROY en Jo BAERT, kamervoorzitters, Pierre VANDERNOOT, Eric BREWAEYS, Carlo ADAMS en Michel PÂQUES, staatsraden, Jan VELAERS, Michel TISON, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Christian BEHRENDT, assessoren, en Anne-Cathérine VAN GEERSDAELE, griffier, en Veerle VERTONGEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd (artikelen 1, 45 tot 53 en 80), Jean-Luc PAQUET (artikelen 1, 21 tot 44, 54 tot 65 en 67 tot 79), Kristine BAMS (artikelen 1 tot 65 en 67 tot 80) en Anne VAGMAN (artikelen 1, 66 en 80), eerste auditeurs, Patrick RONVAUX (artikelen 1^{er}, 2 tot 20 en 80) en Tim CORTHAUT (artikelen 1 tot 80), auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 augustus 2013.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Le 24 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur une proposition de loi spéciale 'portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2974/001).

L'article 66 de la proposition a été examiné par l'assemblée générale les 6 et 13 août 2013. L'assemblée générale était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Philippe QUERTAINMONT, président de chambre, Paul LEWALLE, Jacques JAUMOTTE, Geert DEBERSAQUES, Luc CAMBIER, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, Jan VELAERS, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Michel FAUCONIER, greffier assumé.

Les autres articles de la proposition ont été examinés par l'assemblée générale les 20 et 27 août 2013. L'assemblée générale était composée de Robert ANDERSEN, premier président du Conseil d'État, Roger STEVENS, président du Conseil d'État, Michel LEROY et Jo BAERT, présidents de chambre, Pierre VANDERNOOT, Eric BREWAEYS, Carlo ADAMS et Michel PÂQUES, conseillers d'État, Jan VELAERS, Michel TISON, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier, et Veerle VERTONGEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section (articles 1^{er}, 45 à 53 et 80), Jean-Luc PAQUET, premier auditeur (articles 1^{er}, 21 à 44, 54 à 65 et 67 à 79), Kristine BAMS (articles 1^{er} à 65 et 67 à 80) et Anne VAGMAN (articles 1^{er}, 66 et 80), premiers auditeurs, Patrick RONVAUX (articles 1^{er}, 2 à 20 et 80) et Tim CORTHAUT, (articles 1^{er} à 80), auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 août 2013.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

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 ontwerp, 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.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

Het om advies voorgelegde voorstel van bijzondere wet strekt tot herziening, in het kader van het akkoord over de zesde staatshervorming, van het financieringsstelsel van de gemeenschappen en de gewesten.

Het voorstel bestaat vooral uit bepalingen tot wijziging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ (hierna: bijzondere financieringswet) (zie hoofdstuk 2 van het voorstel, dat de artikelen 2 tot 75 omvat), doch het bevat ook één wijzigingsbepaling met betrekking tot de bijzondere wet van 19 juli 2012 ‘houdende een correcte financiering van de Brusselse instellingen’ (hoofdstuk 3 dat louter uit artikel 76 bestaat). Ten slotte zijn in het voorstel ook een aantal overgangsbepalingen opgenomen (artikelen 77 en 78), een bepaling tot opheffing van de bijzondere wet van 5 mei 2003 ‘tot instelling van een nieuwe berekeningswijze van de responsabiliseringsbijdrage ten laste van sommige werkgevers van de openbare sector’ (artikel 79) en een bepaling tot inwerkingstelling van de nieuwe regels, hoofdzakelijk met ingang van 1 juli 2014 (artikel 80).

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. NORMATIEF KADER

In beginsel onderzoekt de Raad van State een aan hem voorgelegd voorstel van (bijzondere) wet in het licht van onder meer de Grondwet en de internationale verdragen die ter zake relevant zijn.

Wat betreft het in aanmerking te nemen grondwettelijk kader, dient rekening te worden gehouden met de wijze waarop de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn adviesaanvraag formuleert. Hij verzoekt de Raad van State om

“te adviseren over de overeenstemming en de bestaanbaarheid [van het voorgelegde voorstel van bijzondere wet] met de Grondwet zoals deze van kracht zal zijn wanneer de hiervoor vermelde voorstellen tot herziening door de grondwetgever zullen zijn aangenomen”.

In het verleden is de Raad van State reeds ingegaan op verzoeken om advies te geven over een ontwerp of voorstel van wet in het licht van een herziening van de Grondwet die nog niet helemaal haar beslag heeft gekregen.¹ De Raad van State zal ook het voorliggende voorstel onderzoeken in het licht van de voorgestelde artikelen 23, 143 en 180 van de Grondwet, zoals die zullen luiden na goedkeuring van de voorstellen tot herziening van de Grondwet.

Uiteraard wordt het onderhavige advies gegeven onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat de teksten van de nieuwe artikelen van de Grondwet, zoals die per hypothese uiteindelijk zullen worden aangenomen, in overeenstemming zullen zijn met de thans voorliggende voorstellen tot herziening van de Grondwet, of dat die uiteindelijke teksten in elk geval, mochten in de voorgestelde teksten nog wijzigingen worden aangebracht, ten aanzien van de onderzochte voorstellen dezelfde rechtsgevolgen zullen hebben als de thans voorgestelde herziening van de Grondwet.²

II. VEREISTE DAT HET FINANCIERINGSSTELSEL BIJ BIJZONDERE MEERDERHEID MOET WORDEN BEPAALD

Dat het financieringsstelsel van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap en van de gewesten met een bijzondere meerderheid dient te worden bepaald, vloeit voort uit de artikelen 175 en 177 van de Grondwet.

¹ Zie wat dat betreft onder meer adv.RvS 51.214/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'houdende verscheidene wijzigingen van het Kieswetboek, van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap en van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1560/2), adv.RvS 51.215/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 wat de behandeling van de geschillen betreft door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, op vraag van personen gevestigd in de randgemeenten' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1563/2) en adv.RvS 51.216/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 19 juli 2012 'houdende wijziging van de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (de zogenaamde "pacificatiewet") en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten betreft' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1565/2, 8) waarin wordt verwezen naar adv.RvS 13.334/1/2 van 31 mei en 6 juni 1979 over een ontwerp van 'bijzondere gewest- en gemeenschapswet' (*Parl.St.* Senaat 1979, nr. 261/1, bijlage I, 4), naar adv.RvS 21.727/AV van 16 september 1992 over een voorstel van bijzondere wet 'betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten' (*Parl.St.* Senaat 1991-92, nr. 457/2, 5), naar adv.RvS 21.990/VR van 18 december 1992 over een voorstel van bijzondere wet 'tot vervollediging van de federale staatsstructuur' (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/2, 2), en naar adv.RvS 27.145/4 van 1 december 1997 over een wetsvoorstel dat geleid heeft tot de wet van 25 juni 1998 'tot regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers' (*Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1274/6, 2).

² Zie in die zin onder meer adv.RvS 30.289/2 van 2 augustus 2000 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juli 2002 'tot waarborging van een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten van de kandidaturen voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers en van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap' (*Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-1023/1, 12) en adv.RvS 51.195/AV van 3 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'betreffende de hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel' (*Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-2140/2).

Artikel 175 van de Grondwet bepaalt, wat de financiering van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap betreft, wat volgt:

“Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid stelt het financieringsstelsel voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap vast.

De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, de bestemming van hun ontvangsten bij decreet.”

Artikel 177 van de Grondwet bepaalt, wat de financiering van de gewesten betreft, het volgende:

“Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid stelt het financieringsstelsel vast voor de gewesten.

De Gewestparlementen regelen, elk voor zich, de bestemming van hun ontvangsten bij de in artikel 134 bedoelde regelen.”

Met de in de artikelen 175, eerste lid, en 177, eerste lid, van de Grondwet opgenomen vereiste dat het financieringsstelsel met een bijzondere meerderheid dient te worden bepaald, is, zoals de Raad van State eerder reeds aangaf, “kennelijk gestreefd naar een bijzondere garantie op het stuk van de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten”.³

Zulks wordt bevestigd door de volgende verklaring van de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Institutionele Hervormingen tijdens de parlementaire voorbereiding van de herziening van artikel 59bis van de Grondwet :

“De keuze om de financiering in een wet met bijzondere meerderheid te regelen ligt om drie redenen voor de hand:

- De basisregels die de betrekkingen tussen de Gemeenschappen en Gewesten bepalen mogen immers niet door een toevallige gewone meerderheid worden gewijzigd. Over eventuele wijzigingen moet een vrij ruime consensus tussen de Gemeenschappen en de Gewesten bestaan, die in een tweederde meerderheid tot uiting komt.

In een federale structuur moet zulks deel uitmaken van de ‘Bundestreue’, die wil dat dergelijke wijzigingen slechts mogelijk zijn in geval van een ruime consensus tussen de Gemeenschappen.

- Die regeling komt progressief tot stand. Men moet voorkomen dat ze bij elke fase van die opbouw gemakkelijk op de helling wordt gezet.

- Voor de geloofwaardigheid van de Gemeenschappen en de Gewesten is bovendien een stabiele financieringsregeling van belang. Men moet voorkomen dat mogelijkheden worden geboden om de financiële grondslag van de Gemeenschappen en Gewesten in gevaar te brengen, wat reeds gebeurd is toen de financieringsregeling van de gewone wet van 9 augustus 1980 werd uitgewerkt.”⁴

De artikelen 175, eerste lid, en 177, eerste lid, van de Grondwet vereisen weliswaar niet dat alle aspecten van de financiering van de gemeenschappen en gewesten in een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet bedoelde meerderheid worden

³ Adv.RvS 21.990/VR van 18 december 1992 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’ (*Parl. St.* Senaat 1992-93, nr. 558/2, 32).

⁴ *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 10/59b - 456/4, 22.

bepaald, maar wel dat het “financieringsstelsel”, althans de basisregels ervan, door de bijzondere wetgever worden vastgelegd.

De verschillende bepalingen van het voorstel dienen mede in het licht hiervan te worden onderzocht. Voor dit onderzoek wordt verwezen naar de bespreking van de verschillende artikelen van het voorstel.

III. VERWIJZINGEN NAAR DE GRONDWETTELIJKE BEPALINGEN IN DE BIJZONDERE FINANCIERINGSWET – INACHTNEMING VAN DE GEBRUIKELIJKE TERMINOLOGIE

1. Meerdere bepalingen van de bijzondere financieringswet verwijzen nog naar de grondwettelijke bepalingen zoals die ten tijde van hun aanneming, vóór de coördinatie van de Grondwet op 17 februari 1994, waren genummerd.⁵

Ter gelegenheid van de bespreking van het voorliggende voorstel van bijzondere wet zouden, voor de leesbaarheid en met het oog op de samenhang, de verwijzingen naar de nummering van de Grondwet van 1831, zoals ze is gewijzigd, moeten worden vervangen door verwijzingen naar de nummering van de gecoördineerde Grondwet van 1994.

Dat geldt des te meer daar, in het voorliggende voorstel, de bepalingen tot wijziging van de voornoemde bijzondere wet die naar een grondwetsartikel verwijzen,⁶ van deze nieuwe nummering gebruikmaken, naar het voorbeeld van wat blijkt uit de wijzigingen van die wetten, aangenomen na die coördinatie, waarin de betreffende bepalingen met de nieuwe nummering naar grondwetsartikelen verwijzen.⁷

2. In tal van voorgestelde bepalingen wordt gebruikgemaakt van de uitdrukking “Federale Staat” in plaats van “federale overheid”, terwijl de huidige tekst van de bijzondere financieringswet deze laatste uitdrukking bezigt. Bovendien stemmen de Franse en de Nederlandse tekst in dezen niet steeds overeen: de Nederlandse tekst gebruikt soms de uitdrukking “Federale Staat” en soms “federale overheid”.

De tekst moet worden herzien teneinde in de betreffende bepalingen de woorden “Federale Staat” te vervangen door de woorden “federale overheid”.

⁵ Bijvoorbeeld: de artikelen 1, §§ 1, inleidende zin, 2, inleidende zin, en 3, 57, § 3, eerste lid, *in fine*, 61, § 2, tweede lid, 74, eerste lid, en 80, eerste lid, van de bijzondere financieringswet.

⁶ Artikelen 1, §§ 1, inleidende zin, en 2, inleidende zin, 1ter, eerste lid, 5/7, eerste lid, 77, § 3, tweede lid, en 80, vierde lid, van de bijzondere financieringswet, ingevoegd door respectievelijk de artikelen 2, 3, 13, 70 en 71 van het voorstel. Sommige wijzigingen die het voorliggende wetsvoorstel in de bijzondere wet van 16 januari 1989 aanbrengt, verbeteren achterhaalde verwijzingen naar de nummering van de Grondwet. Dat is bijvoorbeeld het geval van de nieuwe artikelen 1, §§ 1, inleidende zin, en 2, inleidende zin, en 80, vierde lid, van de bijzondere financieringswet, ingevoegd door respectievelijk de artikelen 2 en 71 van het voorstel.

⁷ Bijvoorbeeld: de artikelen 9bis, eerste lid, eerste zin, en 49bis van de bijzondere financieringswet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

Artikel 3 van het voorstel strekt ertoe artikel 1^{ter} van de bijzondere financieringswet te vervangen met betrekking tot de principes die de gewesten moeten naleven bij de uitoefening van de fiscale bevoegdheden in het kader van die wet.

Het eerste lid van dat artikel vernoemt aldus onder meer “het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid” en “het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal”. In de toelichting wordt in dit verband verwezen naar artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

De gemachtigde van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft hierbij nog volgende bijkomende toelichting verstrekt:

“De naleving van het algemeen normatief kader van de economische unie en monetaire eenheid en het principe van vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen zijn voor de fiscale bevoegdheden van de gewesten equivalent aan het artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zoals dit geldt voor de materiële bevoegdheden van de gewesten.”

Artikel 5

1. Artikel 5 van het voorstel strekt tot het invoegen van een nieuw artikel 2^{bis} in de bijzondere financieringswet, dat bepaalt dat de ontvangsten van de onmiddellijke inningen, de strafrechtelijke boeten en “de strafrechtelijke verrichtingen”⁸ (in de Franse tekst: “transactions pénales”) die verband houden met de reglementering inzake de verkeersveiligheid die tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, aan de gewesten worden toegekend volgens de plaats van de overtreding. De omschrijving “strafrechtelijke verrichtingen” in de Nederlandse tekst is zeer algemeen,⁹ zodat de vraag rijst of het ook de bedoeling is om andere opbrengsten (bv. ingevolge de verbeurdverklaring van voertuigen)¹⁰ aan de gewesten toe te kennen. Er zal derhalve duidelijker moeten worden aangegeven welke verrichtingen precies zijn bedoeld en beide tekstversies zullen op elkaar moeten worden afgestemd.

⁸ In de toelichting bij het artikel is in de Nederlandse tekst dan weer sprake van “strafrechtelijke schikkingen”.

⁹ De omschrijving “transactions pénales” in de Franse taalversie van de tekst lijkt dan weer aan te geven dat enkel de strafrechtelijke minnelijke schikking bedoeld is.

¹⁰ Zie de artikelen 50 en 51 van de wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’.

2. De verwijzing naar artikel 6, § 1, XI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 die in het voorgestelde artikel voorkomt, zal moeten vervangen worden door een verwijzing naar artikel 6, § 1, XII, van dezelfde bijzondere wet.¹¹

Artikel 7

Het voorgestelde artikel 5/1, § 2, van de bijzondere financieringswet bepaalt dat voor de toepassing van de bijzondere financieringswet de personenbelasting geacht wordt te zijn gelokaliseerd op de plaats waar de belastingplichtige zijn “fiscale woonplaats”¹² heeft gevestigd op 1 januari van het aanslagjaar in de personenbelasting.

Uit de toelichting blijkt dat het de bedoeling is om dit lokalisatiecriterium eenduidig en ondubbelzinnig in de bijzondere financieringswet te bepalen en aldus te vermijden dat een gewest bij de uitoefening van zijn fiscale bevoegdheden inzake personenbelasting een ander criterium zou hanteren dan het criterium dat door de federale belastingadministratie bij de implementatie van de gewestelijke fiscale bepalingen wordt toegepast; de gewesten hebben dan ook geen normatieve bevoegdheid wat de fiscale woonplaats betreft.¹³

Artikel 3 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (hierna: WIB 92) bepaalt dat de rijksinwoners aan de personenbelasting zijn onderworpen, terwijl de term ‘rijksinwoners’ wordt gedefinieerd in artikel 2 van het WIB 92. Bij die omschrijving wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën, waarbij “de natuurlijke personen die in België hun woonplaats of de zetel van hun fortuin hebben gevestigd” de belangrijkste categorie vormt.¹⁴

¹¹ Cf. artikel 25 van het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ dat artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aanvult met een “XII” inzake het verkeersveiligheidsbeleid (*Parl.St. Senaat* 2012-13, nr. 5-2232/1, 213-214).

¹² De notie “fiscale woonplaats” komt thans reeds voor in artikel 5, § 2, 4° (successierecht van rijksinwoners) en 8° (registratierecht op schenkingen onder levenden van roerende of onroerende goederen door een rijksinwoner), van de bijzondere financieringswet.

¹³ *Parl.St. Kamer* 2012-13, nr. 53-2974/001, 16.

¹⁴ Artikel 2, § 1, 1°, a), van het WIB 92. De “woonplaats” in de zin van die bepaling is een feitelijke woonplaats die gekenmerkt wordt door een zekere bestendigheid, terwijl de “zetel van het fortuin” de plaats is waaruit dit beheerd wordt en die door een zekere eenheid gekenmerkt wordt (A. TIBERGHIE e.a., *Handboek voor Fiscaal Recht 2012-2013*, Kluwer, 2012, nr. 1004, met verwijzing naar de relevante cassatierechtspraak). De vestiging van de woonplaats of van de zetel van het fortuin in België wordt naar de omstandigheden beoordeeld; de natuurlijke personen die in het rijksregister van de natuurlijke personen zijn ingeschreven worden evenwel, behoudens tegenbewijs, geacht hun woonplaats of de zetel van hun fortuin in België te hebben gevestigd (artikel 2, § 1, 1°, tweede lid, van het WIB 92).

De andere in artikel 2, § 1, 1°, van het WIB 92 vermelde categorieën zijn:

“b) de Belgische diplomatieke ambtenaren en consulaire beroepsambtenaren die in het buitenland zijn geaccrediteerd, alsmede hun inwonende gezinsleden;

c) de andere leden van Belgische diplomatieke zendingen en consulaire posten in het buitenland, alsmede hun inwonende gezinsleden, daaronder niet begrepen consulaire ereambtenaren;

d) de andere ambtenaren, vertegenwoordigers en afgevaardigden van de Belgische Staat, van de Gemeenschappen, Gewesten, provincies, agglomeraties, federaties van gemeenten en gemeenten, of van een Belgisch publiekrechtelijk lichaam, die de Belgische nationaliteit bezitten en hun werkzaamheden buitenslands uitoefenen in een land waar zij niet duurzaam verblijf houden”.

Vermits niet enkel de woonplaats in aanmerking komt, doch ook de zetel van het fortuin van de persoon, rijst de vraag of de fiscale woonplaats wel een eenduidig lokalisatiecriterium is.

In dit verband heeft de gemachtigde van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers het volgende doen kennen:

- “In het WIB 92 zal de notie ‘zetel van fortuin’ worden geschrapt zodat ook daar enkel nog sprake zal zijn van woonplaats. Het departement Financiën bereidt dienaangaande een voorontwerp van wet voor dat in het najaar kan worden behandeld.”;

- “Inzake personenbelasting is het doorslaggevend criterium reeds geruime tijd de woonplaats. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt teruggegrepen naar het begrip ‘zetel van fortuin’, dat op zich onvoldoende rechtszekerheid geeft (het moet immers telkens opnieuw op grond van de feitelijke omstandigheden worden beoordeeld). In het kader van de vereenvoudiging van de fiscaliteit heeft de administratie daarom voorgesteld om dit laatste begrip te laten vallen. Die aanpassing zal dus nu worden voorgesteld in september en zou ingaan vanaf aanslagjaar 2014. Er kan onmogelijk worden gezegd hoeveel belastingplichtigen op dit ogenblik louter op toepassing van het begrip ‘zetel van fortuin’ aan de personenbelasting worden onderworpen.

In het kader van het opstellen van het ontwerp van bijzondere financieringswet is echter reeds rekening gehouden met die wijziging om te vermijden dat later die bijzondere wet op dat punt nog eens zou moeten worden aangepast.”;

- “Uiteraard zullen er belastingplichtigen zijn die nu op grond van hun zetel van fortuin aan de personenbelasting onderworpen zijn. Maar de administratie gaat er vanuit dat dit om zeer beperkte groep gaat.

Sommigen kunnen misschien aan de belasting van niet inwoners worden onderworpen, afhankelijk van de inkomsten die ze behalen en of die inkomsten in België kunnen worden belast. Anderen zullen niet meer belastbaar zijn.”

Daaruit blijkt dat het criterium van de fiscale woonplaats in de huidige stand van de fiscale wetgeving geen eenduidig criterium is. Zoals de gemachtigde van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers ook aangeeft, zal het nodig zijn om het WIB 92 op dit punt aan te passen.

Artikel 8

In het voorgestelde artikel 5/2, § 1, vierde lid, staat dat de “autonomiefactor” “wiskundig afgerond [wordt] op 3 decimalen”. Op basis van die uitdrukking kan niet worden bepaald of het de bedoeling is gewoon de eerste drie decimalen van de autonomiefactor over te nemen, dan wel of het de bedoeling is de derde decimaal naar boven of naar beneden af te ronden naargelang van het cijfer van de vierde decimaal.

Het betreffende lid moet worden verduidelijkt.

Artikel 11

1. Het voorgestelde artikel 5/5, § 4, bepaalt dat de gewesten bevoegd zijn voor de belastingverminderingen en de belastingkredieten betreffende verscheidene uitgaven die opgesomd worden in het eerste lid, 1° tot 7°, van dezelfde bepaling.

Die bepaling moet gelezen worden in samenhang met het voorgestelde artikel 5/1, § 5, derde lid, (artikel 7 van het voorstel) luidens hetwelk de federale overheid zonder enige beperking belastingverminderingen kan invoeren “onverminderd de bepalingen van artikel 5/5, § 4”.

Uit de toelichting blijkt dat de bijzondere wetgever aldus een exclusieve bevoegdheid voor de “fiscale uitgaven” waarin thans is voorzien in het Wetboek van de inkomstenbelastingen, wil overhevelen naar de gewesten wanneer het bij die “fiscale uitgaven” gaat om het fiscaal aanmoedigen van uitgaven door belastingplichtigen in aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen.

Wat betreft de belastingvermindering bedoeld in het voorgestelde artikel 5/5, § 4, eerste lid, 1°, dat betrekking heeft op de “uitgaven voor het verwerven of het behouden van de eigen woning”, wordt in de bespreking van artikel 11 uiteengezet dat de gewesten de exclusieve bevoegdheid krijgen voor belastingverminderingen en -kredieten die verband houden met de financiering van de eigen woning van de belastingplichtige omdat de gewesten bevoegd zijn voor huisvesting in het algemeen, overeenkomstig artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In dezelfde bespreking staat voorts dat de federale overheid nog steeds fiscale voordelen kan toekennen om uitgaven voor het verwerven of het behouden van een andere dan de eigen woning te financieren. Deze precisering wordt als volgt verantwoord: “Het verwerven van een tweede woning kan immers worden beschouwd als een investering of als de opbouw van een aanvullend pensioen in de derde pijler en wordt derhalve in verband gebracht met een federale bevoegdheid”.¹⁵

2.1. Die toelichting doet twee vragen rijzen.

2.2. De eerste vraag is of de verantwoording die ter zake wordt gegeven in de bespreking al dan niet moet worden beschouwd als een hulpmiddel voor de interpretatie van de “algemene” bevoegdheid die bij het voorgestelde artikel 5/1, § 5, derde lid, (artikel 7 van het voorstel) aan de federale wetgever wordt verleend om zonder enige beperking belastingverminderingen in te voeren.

Indien men zich beperkt tot het voorgestelde artikel 5/1, § 5, derde lid, is de federale overheid bevoegd om “belastingverminderingen [in te voeren] zonder enige beperking”, behalve wat betreft de belastingverminderingen opgesomd in artikel 5/5, § 4, eerste lid, 1° tot 7°. In dat stadium wordt er dus geen verband gelegd tussen de bevoegdheid om belastingverminderingen in te voeren en het feit dat die verminderingen eventueel verband moeten houden met federale bevoegdheden.

¹⁵ Parl.St. Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 27.

Uit de voornoemde bespreking blijkt evenwel dat in een welbepaald geval waarin de bevoegdheid die de federale overheid ten uitvoer legt, de bevoegdheid zou zijn die steunt op het voornoemde artikel 5/1, § 5, derde lid, de federale overheid weliswaar nog steeds fiscale voordelen kan toekennen voor uitgaven die verband houden met een andere dan de eigen woning, maar dat komt doordat het verwerven van een tweede woning “in verband [wordt] gebracht met een federale bevoegdheid”. Moet daaruit dan worden afgeleid dat de bevoegdheid die artikel 5/1, § 5, derde lid, aan de federale overheid verleent om “belastingverminderingen [in te voeren] zonder enige beperking” enkel geldt in aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is? Op basis van de tekst van het voorstel van bijzondere wet zelf lijkt dat niet het geval te zijn, maar wanneer enkel de voornoemde bespreking wordt gelezen, lijkt dat wel het geval te zijn.

Wat die kwestie betreft, kan hoe dan ook niet voorbijgegaan worden aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat, bij de huidige stand van de verdeling van de fiscale bevoegdheden tussen de verschillende entiteiten van het Koninkrijk, stelt dat bij de aanneming van een fiscale maatregel, die om als dusdanig te worden beschouwd noodzakelijkerwijze hoofdzakelijk een budgettair en fiscaal oogmerk moet hebben, de wetgever eveneens vermag ernaar te streven bepaalde gedragingen aan te moedigen of, integendeel, te ontmoedigen. Het gegeven dat hij daarmee zou bijdragen tot het bereiken van een doel dat valt onder de bevoegdheid van een andere wetgever, zou niet ertoe kunnen leiden dat de betrokken fiscale maatregel in strijd zou zijn met de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Anders zou het zijn indien de federale wetgever, met het aannemen van de betrokken fiscale bepaling, de uitoefening, door de andere wetgevers, van de bevoegdheden die hun toekomen, onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken. Het Grondwettelijk Hof stelt voorts dat elke fiscale maatregel weliswaar een invloed kan hebben op het gedrag van de belastingplichtigen, maar dat daaruit niet voortvloeit dat de federale wetgever, bij de uitoefening van zijn fiscale bevoegdheid, zou moeten afzien van elke bepaling die eventueel een invloed zou kunnen hebben op het gedrag van de belastingplichtigen in een andere zin dan die welke de gewesten, bij de uitoefening van hun bevoegdheid inzake leefmilieu, mogelijk zouden willen aanmoedigen. Dat zou alleen het geval zijn indien de fiscale wetgever bij die gelegenheid de uitoefening, door de gewesten, van hun bevoegdheid onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken.¹⁶

De bijzondere wetgever zal duidelijker moeten aangeven wat de bedoeling is, inzonderheid in het licht van de voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

2.3. Zodra klaarheid is verschaft over het antwoord op de eerste vraag, rijst een tweede vraag, die voortvloeit uit de vaststelling dat de materiële bevoegdheid van de gewesten inzake huisvesting niet afhangt van de vraag of een woning al dan niet de eerste woning van een belastingplichtige is. De gewesten zouden derhalve op basis van hun materiële bevoegdheden inzake huisvesting kunnen overwegen een belastingvermindering toe te kennen zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 5/5, § 2, eerste lid, of een belastingkrediet zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 5/5, § 3, eerste lid, voor een woning die niet de eigen woning van de belastingplichtige zou zijn. Betekent de bovengenoemde passage uit de bespreking van artikel 11, die de toe te kennen belastingverminderingen en belastingkredieten betreffende woningen die niet

¹⁶ GwH 13 juni 2013, nr. 83/2013, B.3.3. en B.3.6.

de eigen woning van de belastingplichtige zijn, “in verband [wil brengen]” met een federale bevoegdheid, dat de gewesten voor die woningen geen belastingvermindering kunnen toekennen op basis van de bevoegdheid die aan de gewesten wordt verleend bij het voorgestelde artikel 5/5, § 2, eerste lid, of geen belastingkrediet op basis van de bevoegdheid die aan hen wordt verleend bij het voorgestelde artikel 5/5, § 3, eerste lid, of moet er integendeel van uitgegaan worden dat, ondanks de hierboven aangehaalde bespreking van artikel 11, ook de gewesten belastingverminderingen of belastingkredieten mogen toekennen voor die woningen aangezien ze hoe dan ook onder hun materiële bevoegdheid vallen als onderdeel van het huisvestingsbeleid?

Het voorgestelde artikel moet uit dat oogpunt worden verduidelijkt.

Artikel 13

1. In het voorgestelde artikel 5/7, derde lid, zijn de woorden “Onverminderd zijn algemene bevoegdheden” zinloos en moeten ze vervallen, aangezien geen enkel juridisch verband kan worden gelegd tussen de adviesverlenende bevoegdheden die bij het voorgestelde artikel aan het Rekenhof worden verleend en de “algemene” bevoegdheden van dat Hof, zoals die gelden krachtens de thans toepasselijke regelgeving. Het is de Raad van State dan ook niet duidelijk hoe de taken die bij de voorgestelde regeling aan het Rekenhof worden toevertrouwd een belemmering zouden kunnen vormen voor de algemene bevoegdheden van het Hof.

2. 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 voorgestelde artikel 5/7, vierde lid, voor dat het Rekenhof “een transparant en uniform evaluatiemodel [ontwikkelt] in akkoord met de federale regering en de gewestregeringen”. In de 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 weggewerkt.

Artikelen 28 en 32

In verband met de verdeling “volgens de ontvangsten inzake de *federale* personenbelasting gelokaliseerd in elk gewest” (zie de voorgestelde artikelen 35*sexies*, derde lid, en 35*decies*, vijfde lid, van de bijzondere financieringswet, respectievelijk artikel 28, 2°, en artikel 32 van het voorstel) hebben de gemachtigden van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers volgende bijkomende toelichting verstrekt:

“Met het oog op een correcte verdeling van de dotaties op basis van fiscale capaciteit tussen de gewesten en, in de mate dat dit van toepassing is (voorgesteld artikel 47/2 BFW), tussen de gemeenschappen, is het van belang om een basis te nemen die niet beïnvloed wordt door het fiscale beleid van de gewesten zelf. In die zin is de term

‘globale belasting staat’ niet langer bruikbaar en komt hij in het nieuwe belastingschema niet meer voor. De term die neutraal is over de gehele staat, is de ‘federale personenbelasting’ zoals die is gedefinieerd in het voorgestelde artikel 5/1, § 3.

De term ‘federale personenbelasting’ zoals die in het voorgestelde artikel 5/1, § 3, voorkomt, is echter een term die bepaald wordt per aanslagjaar en voor het eerst vanaf aanslagjaar 2015 (zie artikel 80, § 2, eerste lid). De nieuwe financieringswet treedt echter al in werking vanaf 1 juli 2014, en zo ook de vervanging van het artikel 7.

Een tweede principe bij de verdeling van dotaties op basis van fiscale capaciteit is dat de definitieve verdeling gebeurt op basis van de belasting vastgesteld bij verstrijken van de aanslagtermijn bedoeld in artikel 359 van het laatste gekende aanslagjaar (huidig artikel 7, § 2, tweede lid BFW – toekomstig artikel 7, derde lid BFW). Zo wordt voor de verdeling van de dotaties 2013 gebruik gemaakt van de ontvangstengegevens aanslagjaar 2012.

Beide principes samen noodzaken voor de begrotingsjaren 2014 en 2015 een overgangsbepaling. Immers, tijdens die begrotingsjaren wordt (2014) of is (2015) het nieuwe artikel 7 al van toepassing, terwijl de ontvangstengegevens nog moeten worden gebaseerd op de aanslagjaren 2013 en 2014, aanslagjaren waarin het nieuwe concept ‘federale personenbelasting’ nog niet van toepassing is. Om die redenen wordt voor die 2 begrotingsjaren de gekende notie ‘globale belasting staat’ uit de huidige financieringswet verder gebruikt. Voor de beide aanslagjaren die daaraan verbonden zijn (2013 en 2014), kunnen de gewesten nog geen bevoegdheden uitoefenen die die term beïnvloeden, zodat de correcte verdeling van de fiscale capaciteit tussen gewesten en eventueel gemeenschappen gegarandeerd blijft. Vanaf het begrotingsjaar 2016 zullen dan de gegevens inzake federale personenbelasting voor het aanslagjaar 2015 kunnen worden gebruikt.

Ingevolge bovenstaande uitleg is de nieuwe notie federale personenbelasting niet relevant voor begrotingsjaren voorafgaande aan 2014 aangezien het daar om afgesloten begrotingsjaren gaat op het ogenblik dat de nieuwe BFW in werking treedt.”

Artikel 38

Zoals de gemachtigde van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft beaamd, is de verwijzing in het voorgestelde artikel 40^{quinquies} naar artikel 40, § 2, van de bijzondere financieringswet overbodig. Sedert het begrotingsjaar 1999 heeft die bepaling immers geen effect meer.

Artikel 51

In het voorgestelde artikel 47/9, § 4, eerste lid, 2°, van de bijzondere financieringswet, geldt als voorwaarde voor de financiering van de investeringen dat in die investeringen is “voorzien op de bouwkalender die in het protocolakkoord afgesloten op de interministeriële conferentie Volksgezondheid van 19 juni 2006 is voorzien”. Bij dit

protocolakkoord is de bouwkalender van de ziekenhuizen voor de periode 2006-2015 vastgesteld.¹⁷

Opdat het Parlement de voorgestelde bepaling met kennis van zaken zou kunnen beoordelen, dient de genoemde bouwkalender te worden opgenomen in de parlementaire stukken in verband met het voorstel.

Artikel 60

1. Luidens het voorgestelde artikel 54/2 van de bijzondere financieringswet wordt het belastingstelsel van de niet-inwoners zo toegepast dat rekening wordt gehouden met de gewestelijke belastingsregels, onder meer “teneinde het in artikel 1ter, eerste lid, 3°, bedoelde principe na te leven”. Het bedoelde principe is het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, dat de gewesten bij de uitoefening van hun fiscale bevoegdheden op grond van het voorgestelde artikel 1ter (artikel 3 van het voorstel) zullen moeten naleven.¹⁸

De verwijzing naar het nieuwe artikel 1ter van de bijzondere financieringswet is in deze context echter niet pertinent, vermits de regeling betrekking heeft op het belastingstelsel van de niet-inwoners en de federale overheid daarvoor bevoegd blijft. Ook de federale overheid dient echter de Europese vrijheden te respecteren, doch niet op grond van het nieuwe artikel 1ter van de bijzondere financieringswet, maar op grond van het recht van de Europese Unie. De notie van “het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal” in artikel 1ter, eerste lid, 3°, van de bijzondere financieringswet is bovendien niet te begrijpen als een verwijzing naar louter dat basisbeginsel van het recht van de Europese Unie, maar ook als een verwijzing naar het gelijkaardige internrechtelijk geldende basisbeginsel dat inzake economische aangelegenheden tot uiting wordt gebracht in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en geldt in het kader van de uitoefening van alle bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten.¹⁹ In de toelichting bij artikel 60 van het voorstel wordt uitdrukkelijk gesteld dat bij de toepassing van het belastingstelsel van de niet-inwoners rekening wordt gehouden met de gewestelijke belastingsregels, doch slechts voor “de niet-inwoners die de toepassing kunnen inroepen van de vrijheden uit het EU-verdrag (...) of van de non-discriminatiebepalingen uit de verdragen ter vermijding van de dubbele belasting”.²⁰ De context waarin de verplichting bedoeld in het nieuwe artikel 54/2, § 1, eerste lid, dient te gelden, dient dan ook voldoende precies te worden bepaald.

Het is derhalve aangewezen te schrijven “teneinde het principe van het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal in het kader van de Europese Unie na te leven” en de verwijzing naar artikel 1ter te schrappen.

¹⁷ Het protocolakkoord is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 januari 2007, tweede editie, p. 2480-2484 (err. BS 20 juni 2007, derde editie, p. 34.155).

¹⁸ Zoals het nieuwe artikel 1ter, eerste lid, van de bijzondere financieringswet is geredigeerd, houdt het enkel verplichtingen in voor de gewesten, niet voor de federale overheid.

¹⁹ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Maklu, 1999, 757. Zie bv.: GwH 25 februari 1988, nr. 47/1988, 6.B.4; GwH 19 juli 2005, nr. 132/2005, B.4.2; GwH 8 juli 2010, nr. 83/2010, B.7.

²⁰ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2974/001, 70.

2. Op zich genomen heeft de verplichting het belastingstelsel van de niet-inwoners zo toe te passen dat rekening wordt gehouden met de gewestelijke belastingsregels, geen betrekking op het financieringsstelsel van de gewesten. Het gaat om een verplichting die de federale wetgever oplegt aan de federale belastingdiensten, zodat die regel strikt genomen niet in de bijzondere financieringswet thuishoort.

De voorgestelde regeling heeft echter op twee vlakken wel een invloed op de gewesten.

In de eerste plaats bepaalt het nieuwe artikel 54/2, § 1, tweede lid, van de bijzondere financieringswet dat de lokalisatie van de niet-inwoners, die nodig is om te bepalen met welke gewestelijke belastingregels rekening moet worden gehouden, bij wet wordt vastgelegd “na overleg met de gewestregeringen”. Het gaat dus om een verplichting voor de gewestregeringen om daarover te overleggen met de federale wetgever.

Ten tweede bevat het voorstel een compensatieregeling, waarbij de invloed van de gewestelijke belastingsregels (opcentiemen, kortingen, belastingverminderingen, belastingvermeerderingen en belastingkredieten) op de ontvangsten van de federaal gebleven belasting van de niet-inwoners wordt verrekend: het aldus ontstane verschil tussen de “referentiebelasting” (de verschuldigde belasting berekend louter op basis van de federale belastingsregels, abstractie makend van de gewestelijke belastingsregels) en de “individueel berekende verschuldigde belasting” (de werkelijk verschuldigde belasting berekend op basis van de federale belastingsregels, rekening houdend met de gewestelijke belastingsregels) dient te worden betaald door het betrokken gewest aan de federale overheid of door de federale overheid aan het betrokken gewest (zie het nieuwe artikel 54/2, §§ 2 tot 4).

Gelet op die invloed van de voorgestelde regeling op de financiering van de gewesten, dient het compensatiemechanisme in de bijzondere financieringswet te worden ingeschreven en kan worden aanvaard dat de ermee verbonden elementen eveneens bij bijzondere meerderheid worden vastgesteld.

Wat de delegatie aan de gewone wetgever betreft voor het vaststellen van de lokalisatie van de niet-inwoners, die nodig is voor het toepassen van de compensatieregeling, is de Raad van State van oordeel dat deze delegatie niet strijdig is met artikel 177, eerste lid, van de Grondwet. Er kan immers worden aanvaard dat het om een niet-essentieel aspect van het financieringsstelsel voor de gewesten gaat, nu het belastingmechanisme zelf bij bijzondere meerderheid wordt geregeld (zie de artikelen 7 tot 14 van het voorstel in verband met de nieuwe artikelen 5/1 tot 5/8 van de bijzondere financieringswet) en de gewesten voor het overige volledig autonoom hun beleid inzake de gewestelijke personenbelasting kunnen bepalen. De lokalisatieregeling voor de niet-inwoners zal overigens in overeenstemming moeten zijn met het recht van de Europese Unie, inzonderheid met de uit de beginselen van het vrij verkeer van personen en diensten voortvloeiende verplichting tot gelijke behandeling,²¹ en zal moeten

²¹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 2011, nr. 9-061. Zie bv.: HvJ 14 februari 1995, C-279/93, *Schumacker* (“1° Artikel 48 EEG-Verdrag [thans: artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hierna VWEU] moet aldus worden uitgelegd, dat het beperkingen kan stellen aan het recht van een Lid-Staat om de voorwaarden en de modaliteiten van de belastingheffing ter zake van op zijn grondgebied door een onderdaan van een andere Lid-Staat verworven inkomsten vast te stellen, in zover dit artikel

beantwoorden aan het evenredigheidsbeginsel, wat inhoudt dat de regeling de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk mag maken.²²

Artikel 61

Op de vraag waarom in het voorgestelde artikel 61, § 8, eerste lid, wordt verwezen naar artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, antwoordde de gemachtigde van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers wat volgt:

“De verwijzing naar artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2°, BWHI berust op een materiële fout. De bedoeling is om te verwijzen naar ‘op de bevoegdheden die hen worden toegekend door de bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming van ... tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’.”

De bepaling zal in die zin moeten worden aangepast.

Artikel 66

I. Strekking van de voorgestelde bepaling

1. Het voorgestelde artikel 66 voegt in de bijzondere financieringswet een artikel 65^{quater} in waarbij in het kader van een “nationale klimaatstrategie die past in de

een Lid-Staat niet toestaat om een onderdaan van een andere Lid-Staat die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer en arbeid in loondienst verricht op het grondgebied van de eerste staat, bij de heffing van de directe belastingen ongunstiger te behandelen dan een nationale onderdaan in dezelfde omstandigheden. 2° Artikel 48 van het Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat het zich verzet tegen de toepassing van de regeling van een Lid-Staat waardoor een werknemer die onderdaan van een andere Lid-Staat is, waarin hij ook woont, en die in eerstgenoemde staat arbeid in loondienst verricht, zwaarder wordt belast dan een werknemer die in de eerste staat woont en aldaar dezelfde werkzaamheid verricht, wanneer, zoals *in casu* in het hoofdgeding, de onderdaan van de tweede staat zijn inkomen geheel of vrijwel uitsluitend verwerft door de in de eerste staat verrichte arbeid en in de tweede staat onvoldoende inkomsten geniet om aldaar aan een belastingheffing te worden onderworpen, waarbij rekening kan worden gehouden met zijn persoonlijke en gezinssituatie.”; cf. ook artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 ‘betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie’, waarin wordt bepaald dat een werknemer die onderdaan is van een EU-lidstaat op het grondgebied van andere lidstaten dezelfde fiscale voordelen dient te genieten als de nationale werknemers); HvJ 11 augustus 1995, C-80/94, *Wielockx* (“Een regeling van een Lid-Staat, op grond waarvan ingezetenen van deze staat de voor de vorming van een oudedagsreserve bestemde winst uit onderneming op het belastbaar inkomen in mindering kunnen brengen, doch die dit voordeel onthoudt aan belastingplichtige gemeenschapsonderdanen die in een andere Lid-Staat wonen, maar in de eerste staat (nagenoeg) hun gehele inkomen verwerven, kan niet worden gerechtvaardigd door het feit, dat de periodieke uitkeringen die de niet-ingezetenen belastingplichtige nadien uit de oudedagsreserve uitbetaald krijgt, niet in deze staat zijn belast, maar in de staat van de woonplaats – waarmee de eerste staat een bilaterale overeenkomst tot het vermijden van dubbele belasting heeft gesloten –, zelfs indien de veralgemening van het voordeel een strikte samenhang tussen de aftrekbaarheid van toevoegingen aan de oudedagsreserve en de belastbaarheid van afnemingen daarvan onder het in de eerste staat geldende belastingstelsel niet kan waarborgen. Een dergelijk verschil in behandeling is derhalve in strijd met artikel 52 van het Verdrag [thans artikel 59 VWEU].”).

Uit de arresten *Schumacker* en *Wielockx* volgt dat het normdoel is dat bepaalde niet-inwoners, gelet op de omvang van hun inkomsten, met inwoners moeten worden gelijkgesteld. Het lokalisatiecriterium moet bijgevolg noodzakelijk zo worden gekozen dat een niet-inwoner die onder dit regime valt, behandeld wordt alsof het om een ingezetene van het gewest gaat waar hij of zij is tewerkgesteld of de betrokken inkomsten verwerft.

²² Zie bv. GwH 17 april 2008, nr. 68/2008, B.6.4.

internationale en Europese doelstellingen inzake klimaatbeleid” een “responsabiliseringsmechanisme inzake klimaat” wordt ingesteld.²³

2. Dat mechanisme kan schematisch voorgesteld worden als volgt:

- Voor elk gewest wordt een meerjarig traject met doelstellingen inzake het terugdringen van de uitstoot broeikasgassen vastgelegd.²⁴ Dat traject, dat enkel betrekking heeft op de broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en de tertiaire sectoren, ongeacht hun omvang,²⁵ wordt vastgelegd bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, in principe op basis van een voorstel van de Nationale Klimaatcommissie en in ieder geval na akkoord van de gewestregeringen.²⁶ De eerste trajecten moeten uiterlijk 1 juli 2014 worden vastgelegd bij koninklijk besluit en hebben betrekking op de periode tussen 1 juli 2014 en 31 december 2020.²⁷ De trajecten voor de daaropvolgende periodes moeten worden vastgelegd bij koninklijk besluit ten minste twee jaar voor het einde van de voorafgaande periode.²⁸ De meerjarige trajecten worden bovendien aangepast bij elke herziening van de toepasbare Belgische doelstelling, en dat in ieder geval om de vier jaar.²⁹ Bij ontstentenis van een koninklijk besluit legt de bijlage bij de bijzondere financieringswet, zoals die is voorgesteld in het voorliggende voorstel van bijzondere wet, de trajecten van de gewesten vast in kiloton CO₂ voor de periode van 1 januari 2015 tot 31 december 2030.³⁰ Een gewone wet kan eveneens een meerjarig traject wijzigen indien Europese of internationale normen een ander traject toelaten of opleggen.³¹

- Elk jaar wordt het verschil tussen enerzijds de jaarlijkse emissies aan broeikasgassen in elk gewest voor de gebouwen van de residentiële en de tertiaire sectoren en anderzijds de doelstelling bepaald door het meerjarige traject van elk gewest voor datzelfde jaar, vastgesteld bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, in principe op voorstel van de Nationale Klimaatcommissie en in ieder geval na overleg met de gewestregeringen. Bij die vaststelling wordt rekening gehouden met een in functie van de graaddagen van het betrokken jaar desgevallend aan te brengen correctie, zoals medegedeeld door het Koninklijk Meteorologisch Instituut.³²

²³ Zie het opschrift van het wetsvoorstel ‘met betrekking tot het klimaatresponsabiliseringsmechanisme’ (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2965/001) genomen ter uitvoering van het voorgestelde artikel 65^{quater} en waarover de algemene vergadering van de Raad van State op 13 augustus 2013 advies 53.902/AV gegeven heeft (hierna: “wetsvoorstel 53.902/AV”).

²⁴ Het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 2, eerste lid.

²⁵ In de toelichting van het voorstel van bijzondere wet die aan dit artikel is gewijd, wordt aangegeven dat de meerjarige trajecten berusten op een verdeling van de inspanningen tussen de bouwsector en de andere sectoren die niet gedekt worden door het Europese systeem voor de handel in emissierechten en van de opbrengsten van het veilen van emissierechten.

²⁶ Het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 2, eerste lid.

²⁷ Het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 3, tweede lid.

²⁸ Het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 4.

²⁹ Het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 3, eerste lid.

³⁰ Het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 2, tweede lid.

³¹ Het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 10, tweede lid, 1°.

³² Het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 5, eerste lid.

- Vanaf het begrotingsjaar 2016 wordt jaarlijks een bedrag toegekend aan het gewest dat zijn doelstelling heeft overschreden gedurende het jaar dat voorafgaat aan het betrokken jaar. Die bonus voor het gewest wordt voorafgenomen op het federale aandeel van de opbrengsten uit het veilen van de emissierechten (...) voor broeikasgassen³³ en wordt beperkt tot maximaal het bedrag van dat aandeel.³⁴ Als de som van de verschillende bonussen die aan de gewesten toegekend worden die bovengrens overschrijden, wordt het bedrag pondspondsgewijs verdeeld onder de gewesten.³⁵

- Vanaf het begrotingsjaar 2016 wordt jaarlijks een bedrag toegekend aan de federale overheid door het gewest dat zijn doelstelling niet behaalt gedurende het jaar dat voorafgaat aan het betrokken jaar. Die malus voor het gewest komt in mindering van het bedrag van de financiële middelen die normaal gesproken door de federale overheid aan het betrokken gewest toegekend dienen te worden met toepassing van titel IV, hoofdstuk II, afdeling 4, van de bijzondere financieringswet (wat neerkomt op een voorafneming op het deel van de opbrengst van de personenbelasting dat aan het gewest toegewezen wordt).³⁶ De malus is evenwel voor elk gewest beperkt tot vijftig procent van zijn respectievelijke gedeelte in de opbrengsten uit het veilen van de broeikasgasemissierechten in de loop van het begrotingsjaar waarin het verschil voor het gewest zich heeft voorgedaan.³⁷

- De bedragen waarvan hierboven sprake is, worden voor elk gewest vastgelegd op basis van de verschillen tussen enerzijds de jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen in elk gewest wat betreft de gebouwen van de residentiële en de tertiaire sectoren en anderzijds de doelstelling vastgelegd in het meerjarig traject van elk gewest voor datzelfde jaar, vermenigvuldigd met de gemiddelde prijs per emissierecht op jaarbasis van de door België geveilde emissierechten voor het jaar waarin die verschillen zich hebben voorgedaan.³⁸ Die bedragen zijn overigens slechts verschuldigd in de mate investeringen in beleidsmaatregelen die de uitstoot van broeikasgassen moeten verminderen worden uitgevoerd door de overheid die deze bedragen ontvangt.³⁹

- Indien in de loop van het begrotingsjaar de verschillen voor het voorgaande jaar niet definitief kunnen worden vastgesteld, worden deze bedragen voorlopig bepaald bij koninklijk

³³ Het voorgestelde artikel 65*quater*, § 5, tweede lid, 1°.

³⁴ Het voorgestelde artikel 65*quater*, § 8, eerste lid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Het voorgestelde artikel 65*quater*, § 5, tweede lid, 2°. In de toelichting van het voorstel van bijzondere wet die aan dit artikel is gewijd, luidt het in de Franse tekst dat de vaststelling van de plafonds voor de bonussen en de malussen van elk gewest ervoor moet zorgen dat een voldoende deel van de opbrengst van het veilen van emissierechten beschikbaar blijft voor het klimaatbeleid in de bouwsector en andere sectoren; in de Nederlandse versie is echter enkel sprake van het klimaatbeleid in andere sectoren dan de bouwsector.

³⁷ Het voorgestelde artikel 65*quater*, § 8, tweede lid.

³⁸ Het voorgestelde artikel 65*quater*, § 6, eerste lid. De opbrengsten uit de veiling van de emissierechten worden bovendien verdeeld onder de federale overheid en de gewesten volgens de nadere regels die worden vastgesteld door een samenwerkingsakkoord tussen deze entiteiten (het voorgestelde artikel 65*quater*, § 7). In de toelichting van het voorstel van bijzondere wet die aan dit artikel is gewijd, luidt het in de Franse tekst dat die ontvangsten “des recettes non-fiscales propres” vormen voor zowel de federale overheid als de gewesten; in de Nederlandse tekst is echter sprake van “eigen fiscale ontvangsten”; die inconsistentie moet weggewerkt worden. Artikel 5 van wetsvoorstel 53.902/AV creëert trouwens een begrotingsfonds bestemd voor de klimaatsresponsabilisering.

³⁹ Het voorgestelde artikel 65*quater*, § 6, tweede lid. In de toelichting van het voorstel van bijzonder wet die aan dit artikel is gewijd, is in dat verband sprake van een “voorafgaandelijke toezegging” door de gewesten.

besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op basis van de door de gewesten gerapporteerde voorlopige gegevens; wanneer deze verschillen definitief zijn vastgesteld, maken de aan of door de gewesten te betalen bedragen het voorwerp uit van een regularisatie in de loop van het begrotingsjaar waarin deze verschillen definitief zijn vastgesteld.⁴⁰

- Daarbij komt dat een gewone wet de goedkeuringsprocedure zal bepalen van de doelstellingen ter reductie van de emissies van broeikasgassen met het oog op het vaststellen van de meerjarige trajecten, de aanvullende regels inzake de jaarlijkse evaluatie ervan, de aanvullende regels inzake de berekening van de aan of door de gewesten te storten bedragen, evenals de aanvullende regels inzake de voorafnemings ervan.⁴¹

- Een gewone wet kan eveneens de andere bij artikel 65^{quater} van de bijzondere financieringswet vastgelegde regels wijzigen als die wijzigingen noodzakelijk zijn geworden door Europese of internationale normen.⁴²

II. Algemene opmerkingen

3.1. Er dient eerst en vooral op te worden gewezen dat door middel van het aldus ingestelde “responsabiliseringsmechanisme inzake klimaat” de bijzondere wetgever, die ernaar streeft de gewesten ertoe aan te sporen de hun toegewezen doelstellingen inzake de reductie van de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit enkel de residentiële en de tertiaire sectoren na te komen,⁴³ voorziet in een mechanisme dat hoewel het opgenomen wordt in de bijzondere financieringswet, toch tot gevolg heeft dat het op indirecte doch zekere wijze de manier beïnvloedt waarop de gewesten bevoegdheden zullen kunnen uitoefenen die hun daarenboven verleend zijn, en dat zelfs op exclusieve wijze, wat betreft de strijd tegen de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen van de residentiële en de secundaire sectoren,⁴⁴ bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en meer bepaald bij artikel 6, § 1, II, 1°, betreffende de bescherming van het leefmilieu.

Op het vlak van de beginselen en onder voorbehoud van wat hierna uiteengezet zal worden met betrekking tot de vereisten die voortvloeien uit artikel 177 van de Grondwet, maakt de Raad van State geen grondwettigheidsbezwaar tegen die manier van werken door de bijzondere wetgever. Het Grondwettelijk Hof heeft er immers al meermaals aan herinnerd dat ervan dient te worden uitgegaan dat de grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid hebben toegekend om regels op te stellen die eigen zijn aan de aan hun toegewezen materies, voor zover ze daar niet anders over hebben beschikt.⁴⁵ De bijzonder wetgever beschikt er echter ter zake wel degelijk anders over, al

⁴⁰ Het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 9.

⁴¹ Het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 10, eerste lid. Zie in dat verband wetsvoorstel 53.902/AV.

⁴² Het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 10, tweede lid, 2°.

⁴³ Zie het algemene deel van de toelichting van wetsvoorstel 53.902/AV.

⁴⁴ Dat is de reden waarom de verplichting om de meerjarige trajecten aan te nemen of, als dat nagelaten wordt, het feit ze van ambtswege opgelegd te krijgen, enkel de gewesten betreft.

⁴⁵ Zie onder andere wat betreft de uitstoot van broeikasgassen als gevolg van de luchtvaartactiviteiten: GwH 2 maart 2011, nr. 33/2001, B.4.2; 14 juni 2012, nr. 76/2012, B.5.2.

is het door middel van een mechanisme dat opgenomen wordt in de bijzondere financieringswet en niet in de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het zou evenwel niet nutteloos zijn om de redelijke aard van het aldus ingestelde “responsabiliseringsmechanisme inzake klimaat” duidelijk naar voren te brengen tijdens de parlementaire bespreking, meer bepaald in het licht van de hiernavolgende opmerkingen.⁴⁶

3.2. Het is zo dat in principe de meerjarige trajecten slechts vastgesteld worden met de akkoordbevinding van de gewestregeringen. Dat neemt niet weg dat bij ontstentenis van een dergelijke akkoordbevinding, met name door de te hoge eisen vastgelegd door de beoogde trajecten, het de trajecten zullen zijn die vastgelegd zijn in de bijlage bij de bijzondere financieringswet, die van ambtswege toegepast zullen moeten worden. De gewesten zullen bijgevolg verplicht zijn zich te schikken naar die trajecten, op straffe van een financiële malus, ook al zou die beperkt zijn tot vijftig procent van hun respectieve aandeel in de opbrengsten van de veiling van de broeikasgasemissierechten voor het jaar waarin het verschil tussen de in het jaarlijkse traject vastgelegde doelstellingen en de effectieve uitstoot van broeikasgassen voor het betrokken gewest vastgesteld is.

Bij gebrek aan nadere verduidelijkingen ter zake in de toelichting van het voorliggende voorstel van bijzondere wet, blijft de vraag onbeantwoord of het financiële verlies dat opgelopen zou kunnen worden door een gewest door de niet-naleving van de trajecten vastgelegd in de bijlage bij de bijzondere financieringswet, in voorkomend geval niet onevenredig zou kunnen blijken te zijn, rekening houdend met de sterke schommelingen, van jaar tot jaar, van de gemiddelde prijs van de geveilde emissierechten.

3.3. In dezelfde orde van gedachten rijst ook de vraag of de keuze om alleen de doelstelling van het beperken van de broeikasgassen in louter de residentiële en de tertiaire sectoren in aanmerking te nemen, niet neerkomt op het toekennen aan die doelstelling van een plaats die ten onrechte prominent zou kunnen blijken, en dat ten nadele van het geheel van beleidsacties die de gewesten geacht zijn te ondernemen met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu. Met andere woorden, bestaat niet het risico dat de gewesten, om te vermijden dat eventueel een financiële malus ten laste wordt gelegd, aangezet worden tot het verwaarlozen van andere aspecten (landbouw, industriële uitstoot, transport, verkeer, enz.) van hun beleid inzake de beperking van broeikasgassen ter bescherming van het leefmilieu, welke aspecten zouden kunnen berusten op doelstellingen die net zo relevant zijn als die waarvoor geopteerd is in het voorgestelde mechanisme?

3.4. Ten slotte rijst de vraag of de eventuele toepassing op lange termijn van de trajecten vastgelegd in de bijlage bij de bijzondere financieringswet, en zelfs de toepassing van de trajecten die de gewesten hebben moeten aanvaarden om te ontsnappen aan die waarin voorzien is in de bijlage, de gewesten niet geleidelijk aan in de onmogelijkheid zou kunnen stellen om hun

⁴⁶ Er wordt in dat opzicht in de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ uitdrukkelijk herinnerd aan wat volgt:

“Het voorstel kent bijkomende bevoegdheden toe aan de gemeenschappen en de gewesten, en brengt voor het overige geen wijzigingen aan aan de bestaande bevoegdheidsverdeling en beïnvloedt op geen enkele wijze de draagwijdte ervan” (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 2).

verplichtingen inzake de bescherming van het leefmilieu na te komen, zoals die voortvloeien uit hogere rechtsregels.

Wat betreft de Grondwet, wordt vooreerst gedacht aan artikel 7bis⁴⁷ of aan bepaalde opgesomde rechten onder de economische, sociale of culturele rechten zoals bedoeld in artikel 23, met name het recht op de bescherming van de gezondheid (2°), het recht op een behoorlijke huisvesting (3°) of het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu (4°).

Wat betreft het internationaal recht wordt meer in het bijzonder gedacht aan het Raamverdrag van de Verenigde Naties ‘inzake klimaatverandering’, gedaan in New York op 9 mei 1992, en aan de protocollen ervan,⁴⁸ evenals aan het Europees recht inzake bescherming van het leefmilieu, de strijd tegen de uitstoot van broeikasgassen of het beleid ter verbetering van de energie-efficiëntie,⁴⁹ krachtens hetwelk in de Lid-Staten beleidsacties dienen te worden ondernomen met andere oogmerken dan louter de beperking van broeikasgassen in de gebouwen van enkel de residentiële en de tertiaire sectoren.

Het voorgestelde artikel 65quater, § 10, tweede lid, 1°, machtigt weliswaar de gewone wetgever om de vastgestelde trajecten te wijzigen indien Europese of internationale normen het aannemen van andere trajecten opleggen, maar een dergelijke machtiging gaat in tegen het hierna geformuleerde voorbehoud.⁵⁰

Ook hier zou uit het parlementair debat gewijd aan het aannemen van artikel 65quater van de bijzondere financieringswet, naar voren dienen te komen dat de bijzondere wetgever zich er inderdaad van vergewist heeft dat de instelling van een “responsabiliseringsmechanisme inzake klimaat” geen probleem oplevert ten aanzien van de hogere rechtsregels en meer bepaald ten aanzien van de voor de gewesten bindende internationale verplichtingen.

3.5. De conclusie is dan ook dat het wenselijk zou zijn dat duidelijk uit het parlementair debat naar voren komt dat de voorgaande aandachtspunten wel degelijk in

⁴⁷ Dat artikel luidt als volgt:

“Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties”.

⁴⁸ Wat betreft het nastreven van de gemeenschappelijke doelstelling met betrekking tot duurzame ontwikkeling, dient dat verdrag gelezen te worden in samenhang met enerzijds het Verdrag van de Verenigde Naties ‘inzake biologische diversiteit’, gedaan te Nairobi op 22 mei 1992, en anderzijds het Verdrag van de Verenigde Naties ‘ter bestrijding van desertificatie in de landen die te kampen hebben met ernstige verdroging en/of desertificatie, in het bijzonder in Afrika’, gedaan te Parijs op 14 oktober 1994. Er wordt in de eerste plaats ook verwezen naar de Verklaring van Rio ‘inzake Milieu en Ontwikkeling’ van 14 juni 1992, in het bijzonder de beginselen 1, 15, 16 en 17, evenals, wat betreft het klimaatbeleid, naar beslissing X/33 met betrekking tot de biologische diversiteit en de klimaatverandering, aangenomen op 29 oktober 2010 door de Conferentie der partijen bij het Verdrag inzake Biologische Diversiteit, in het bijzonder lid 8.

⁴⁹ Wat dat laatste beleid betreft wordt verwezen naar richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 ‘betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG”, waarvan de omzetting in nationaal recht uitgevoerd moet zijn uiterlijk 5 juni 2014.

⁵⁰ Algemene opmerkingen onder artikel 66, nr. 4.1.3.4.

overweging zijn genomen in het kader van het aannemen van artikel 65^{quater} van de bijzondere financieringswet.

4.1.1. Het voorgestelde “responsabiliseringsmechanisme inzake klimaat” dient ook te worden beoordeeld in het licht van artikel 177 van de Grondwet, in de eerste plaats wat het vereiste betreft dat het financieringsstelsel bij bijzondere meerderheid moet worden bepaald.

4.1.2. Het “responsabiliseringsmechanisme inzake klimaat”, dat in het voorgestelde artikel 65^{quater} is bepaald, houdt een bonus-malusregeling in die een weerslag heeft op de financiële middelen van de gewesten.

De volgende basisregels van dit mechanisme zijn in het voorstel van de bijzondere wet opgenomen:

- een meerjarig referentietraject met doelstellingen inzake het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sectoren (in een bijlage aan de bijzondere wet); deze trajecten zullen van toepassing zijn voor de periode van 1 januari 2015 tot 31 december 2030, wanneer er geen andere trajecten zijn bepaald volgens de regels daarvoor bepaald in het voorgestelde artikel 65^{quater}, §§ 2 tot 4;

- een regeling voor het jaarlijks vaststellen van het verschil tussen enerzijds de jaarlijkse emissies aan broeikasgassen in elk gewest en anderzijds de doelstelling bepaald door het meerjarige traject van elk gewest (in het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 5, eerste lid);

- een regeling voor het jaarlijks vaststellen van de bonus of malus die aan elk gewest toekomt of ten laste valt (voorgesteld artikel 65^{quater}, § 5, tweede lid, en §§ 6 tot 9).

4.1.3.1. Het “responsabiliseringsmechanisme inzake klimaat”, dat in het voorgestelde artikel 65^{quater} is opgenomen, houdt evenwel ook een aantal delegaties in aan andere overheden.

4.1.3.2. Zo blijkt uit het voorgestelde artikel 65^{quater}, §§ 2 en 3, dat ten laatste op 1 juli 2014 en later bij elke herziening van de toepasbare Belgische doelstellingen en in ieder geval om de vier jaar, voor elk gewest, een meerjarig traject met doelstellingen betreffende het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sectoren, dient te worden vastgelegd “bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en genomen na akkoord van de gewesten, op basis van een voorstel van de Nationale Klimaatcommissie, volgens de door de gewone wet vastgestelde modaliteiten”.

Het aldus in de bijzondere wet ingeschreven stelsel beoogt, wat betreft het bepalen van de doelstellingen op het gebied van emissies van broeikasgassen, rekening te houden enerzijds met de noodzaak om die doelstellingen aan te passen aan de zich wijzigende omstandigheden, doch anderzijds ook met de autonomie van de Gewesten inzake leefmilieu.⁵¹

De Raad van State is om die reden van oordeel dat het in het voorgestelde artikel 65^{quater}, §§ 2 en 3, opgenomen mechanisme, voldoende is uitgewerkt, om te voldoen aan

⁵¹ Artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

het vereiste van artikel 177, eerste lid, van de Grondwet dat het “financieringsstelsel” bij bijzondere meerderheidswet dient te worden bepaald. De in de tweede paragraaf vastgestelde regeling betreft immers uitsluitend het vaststellen van de doelstellingen, met eerbiediging van de ter zake geldende autonomie van de gewesten, terwijl de basisregels inzake de overige aspecten van de bonus-malus-regeling in de bijzondere wet zelf worden bepaald, met uitzondering van een aantal delegaties aan de gewone wetgever die hierna zullen worden onderzocht.⁵²

De Raad van State acht het om die reden aanvaardbaar dat het in de bijlage van de bijzondere wet zelf ingeschreven meerjarig traject met doelstellingen slechts geldt, bij gebrek aan koninklijk besluit genomen na akkoord van de gewesten en dat voor het overige de bij koninklijk besluit met akkoord van de gewesten bepaalde trajecten zullen gelden.

Het voorstel van bijzondere wet dient, wat dit betreft, echter op één punt nader te worden gepreciseerd. Het voorgestelde artikel 65*quater*, § 2, tweede lid, bepaalt :

“Bij gebreke aan koninklijk besluit dat het traject vastlegt overeenkomstig het eerste lid zijn de trajecten voor de periode van 1 januari 2015 tot 31 december 2030 deze die zijn vastgesteld overeenkomstig de bijlage aan deze wet.”

Uit deze bepaling volgt duidelijk dat, wanneer het eerste traject niet is vastgelegd voor 1 juli 2014 zoals bepaald in het voorgestelde artikel 65*quater*, § 3, tweede lid, dan de trajecten zullen gelden die zijn vastgesteld overeenkomstig de bijlage aan de bijzondere financieringswet. De vraag rijst echter welke trajecten zullen gelden, bij gebrek aan koninklijke besluiten die na vier, acht, twaalf jaar, enz., de trajecten moeten vastleggen, zoals bepaald in het voorgestelde artikel 65*quater*, § 3.

Het komt aan de wetgever toe om uitdrukkelijk te bepalen of ook in dat geval de in de bijlage van de bijzondere wet bepaalde trajecten zullen gelden – wat de voorgelegde tekst lijkt te suggereren – dan wel of dan de trajecten blijven gelden die in het laatste, met het akkoord van de gewesten, uitgevaardigde koninklijk besluit, zijn bepaald.

4.1.3.3. Het voorgestelde artikel 65*quater* houdt ook een aantal delegaties in aan de gewone wetgever. Een aantal ervan hebben niet betrekking op basisregels van het financieringsstelsel.

Zo bepaalt het voorgestelde artikel 65*quater*, § 2, dat het aan de gewone wetgever toekomt om de “modaliteiten” – lees “nadere regels” – te bepalen voor de vaststelling van de meerjarige trajecten bij koninklijk besluit, na akkoord van de gewesten, op basis van een voorstel van de Nationale Klimaatcommissie.

Het voorgestelde artikel 65*quater*, § 10, eerste lid, bepaalt daarenboven dat de wet de goedkeuringsprocedure van de in paragraaf 2 bedoelde doelstellingen ter reductie van de emissies van broeikasgassen bepaalt en de aanvullende “modaliteiten” – lees “nadere regels” – van de jaarlijkse evaluatie ervan, evenals de berekeningsmodaliteiten van de bedragen vermeld in paragraaf 6 van dit artikel en de voorafname ervan.

⁵² Nr. 4.1.3.3.

Deze delegaties zijn niet strijdig met artikel 177, eerste lid, van de Grondwet. Die bepaling verbiedt weliswaar dat de gewone wetgever het financieringsstelsel voor de gewesten regelt, doch sluit niet uit dat de bijzondere wetgever, na de basisregels zelf te hebben bepaald, de gewone wetgever machtigt om deze basisregels nader uit te werken, door de niet-essentiële aspecten ervan te regelen.⁵³ De Raad van State heeft eerder reeds over de uitvoering van een dergelijke delegatie gesteld:

“Uit de genoemde Grondwetsbepalingen volgt dat het de bijzondere wetgever, doch geenszins de gewone wetgever, toekomt om het financieringsstelsel voor de gemeenschappen en de gewesten te regelen. De gewone wetgever moet dus wetten ter uitvoering van de bijzondere wet aannemen, maar mag die bijzondere wet noch wijzigen, noch ervan afwijken.”^{54, 55}

4.1.3.4. Bij de delegatie die in het voorgestelde artikel 65*quater*, § 10, tweede lid, aan de gewone wetgever wordt verleend, dient de Raad van State nochtans wel een voorbehoud te maken, in het licht van artikel 177, eerste lid, van de Grondwet.

Volgens die voorgestelde bepaling kan de wet

“1° het overeenkomstig paragraaf 2 vastgestelde traject wijzigen indien Europese of internationale normen een ander traject toelaten of opleggen;

2° de andere door dit artikel vastgestelde modaliteiten [lees: nadere regels] wijzigen indien deze wijzigingen noodzakelijk zijn geworden door Europese of internationale normen.”

Aangezien de meerjarige trajecten een wezenlijk onderdeel zijn van de bonus-malus-regeling en deze met andere woorden tot de basisregels van het financieringsstelsel behoren, komt het niet aan de gewone wetgever toe om deze eenzijdig te wijzigen. Een dergelijke delegatie zou alleen aanvaardbaar zijn, voor zover en in de mate de aangebrachte wijziging(en) het noodzakelijk gevolg is (zijn) van de gewijzigde Europese of internationale normen, die, wat de uitvoering ervan betreft, geen enkele appreciatiemarge laten aan de nationale overheden – noch de federale overheid, noch de gewesten – en in de mate ze noodzakelijkerwijze een door de federale overheid gecoördineerde implementering veronderstellen. De Raad van State herinnert er echter aan dat het, op grond van artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in beginsel, aan de Gewesten zelf toekomt om de internationale en Europese verplichtingen inzake leefmilieu na te leven en dat de federale wetgever ter zake uitsluitend op grond van

⁵³ Voornoemde adv.RvS 21.990/VR van 18 december 1992; adv.RvS 31.227/VR van 21 februari 2001 over een voorontwerp van bijzondere wet ‘tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten’ (*Parl.St.* Kamer, 2000-01, nr. 1183/1, 69).

⁵⁴ Voetnoot in het advies: Zie in die zin bijvoorbeeld advies L. 21.990/VR van 18 december 1992 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot vervollediging van de federale Staatsstructuur’ (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558-2).

⁵⁵ Adv.RvS 29.722/VR van 17 december 1999 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 juni 2000 ‘tot uitvoering van artikel 62 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ (*Parl.St.* Senaat 1999-2000, nr. 263/1).

artikel 169 van de Grondwet en onder de voorwaarden bepaald in artikel 16, § 3, van de bijzondere wet, in de plaats kan treden van een gewest dat ter zake in gebreke blijft.⁵⁶

Het voorgestelde artikel 65*quater*, § 10, tweede lid, 1°, kan dan ook geen doorgang vinden, aangezien het een eenzijdige wijziging door de gewone wetgever van de meerjarige trajecten reeds mogelijk maakt, indien Europese of internationale normen een ander traject “toelaten”.

Voor zover die eenzijdige wijziging door de gewone wetgever mogelijk wordt gemaakt, wanneer de Europese of internationale normen een ander traject “opleggen”, is die regeling slechts aanvaardbaar op voorwaarde: 1° dat het opgelegde traject betrekking heeft op de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen uit de residentiële en tertiaire sectoren, 2° dat het opgelegde traject aan de overheid geen enkele marge voor appreciatie laat, en 3° dat een gecoördineerde federale implementering ervan noodzakelijk is.

Deze voorwaarden zijn op dit ogenblik niet vervuld en het komt de Raad van State voor dat het zeer onwaarschijnlijk is dat ze in de toekomst wel zullen zijn vervuld.

Het voorbehoud dat de Raad maakt bij het voorgestelde artikel 65*quater*, § 10, tweede lid, 1°, sluit overigens niet uit dat de doelstellingen van de meerjarige trajecten op grond van het voorgestelde artikel 65*quater*, § 3, worden aangepast bij elke herziening van de toepasbare Belgische doelstellingen en dit met eerbiediging van het voorgestelde artikel 65*quater*, § 2.

Wat tenslotte het voorgestelde artikel 65*quater*, § 10, tweede lid, 2°, betreft, rijst de vraag welke modaliteiten (lees: nadere regels) daarmee worden beoogd. Zoals hiervoor reeds aangegeven wordt immers reeds in het voorgestelde artikel 65*quater*, § 2, aan de gewone wetgever opgedragen de modaliteiten (lees: nadere regels) te bepalen voor de vaststelling van de meerjarige trajecten en wordt in artikel 65*quater*, § 10, eerste lid, aan de gewone wetgever opgedragen de goedkeuringsprocedure van de in paragraaf 2 bedoelde doelstellingen te bepalen en de aanvullende modaliteiten van de jaarlijkse evaluatie ervan, evenals de berekeningsmodaliteiten (lees: nadere regels) van de bedragen vermeld in paragraaf 6 van dit artikel en de voorafname ervan.

Om al die redenen, is het aangewezen het voorgestelde artikel 65*quater*, § 10, tweede lid, te schrappen; in ieder geval is het noodzakelijk de woorden “toelaten” weg te laten in het voorgestelde tweede lid, 1°.

4.2. Artikel 177, tweede lid, van de Grondwet, bepaalt dat de gewestparlementen, elk voor zich, de bestemming van hun ontvangsten regelen, bij de in artikel 134 bedoelde regelen.

De Raad van State heeft er reeds herhaaldelijk op gewezen dat deze bepaling impliceert dat het niet aan de bijzondere wetgever toekomt om de bestemming van de middelen die aan de gewesten toekomen, te bepalen.⁵⁷

⁵⁶ In artikel 38 van het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1) wordt het substitutiemechanisme nog verruimd tot de naleving van de verplichtingen onder het Raamverdrag inzake klimaatverandering of een van zijn protocollen.

Het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 6, tweede lid, staat dan ook op gespannen voet met artikel 177, tweede lid, van de Grondwet, aangezien het de bestemming regelt van de bedragen die aan de federale staat en/of de gewesten toekomen, krachtens de in dat voorgestelde artikel opgenomen bonus-malus-regeling. Het bepaalt immers:

“Deze bedragen zijn slechts verschuldigd in de mate dat investeringen in beleidsmaatregelen die de uitstoot van broeikasgassen moet verminderen worden uitgevoerd door de overheid die deze bedragen ontvangt.”

Alleen op voorwaarde dat: 1° de bestemming van die bedragen rechtstreeks zou worden bepaald in internationale of Europese normen, 2° deze normen de overheid ter zake geen marge voor appreciatie zouden laten, en 3° een gecoördineerde federale implementering van deze normen noodzakelijk zijn, zou deze bepaling doorgang kunnen vinden.

Deze voorwaarden zijn op dit ogenblik niet vervuld en het komt de Raad van State voor dat het zeer onwaarschijnlijk is dat ze in de toekomst wel zullen zijn vervuld.

Hier ook is het aangewezen het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 6, tweede lid, te schrappen.

5. Zoals eerder uiteengezet,⁵⁸ legt de bijlage bij het voorliggende voorstel van bijzondere wet doelstellingen vast, “bij gebreke aan koninklijk besluit”,⁵⁹ inzake de beperking van de uitstoot van broeikasgassen in de gebouwen van de residentiële en de tertiaire sectoren, uitgedrukt in kiloton CO₂ voor de jaren 2015 tot 2030.

Die doelstellingen verschillen naar gelang van het betrokken gewest, wat in het licht van het gelijkheidsbeginsel een redelijke verantwoording vereist, gebaseerd op feitelijk exacte, objectieve, relevante gegevens die verband houden met een van de beoogde doeleinden, met name de instelling van “een nationale klimaatstrategie die past in de internationale en Europese doelstellingen inzake klimaatbeleid”.

Op te merken valt dat het aan de afdeling Wetgeving overgezonden dossier geen dergelijke verantwoording bevat die inzonderheid gebaseerd zou zijn op een analyse van de respectieve situatie van elk gewest ten aanzien van het ter zake relevant internationaal en Europees recht.

⁵⁷ Zie onder meer: adv.RvS 18.806/1/2 van 23 en 24 november 1988 over het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ (*Parl.St.*, Kamer 1988-89, nr. 635/1, 7); voornoemde adv.RvS 31.227/VR; adv.RvS 31.649/VR van 15 mei 2001 over amendementen op het ontwerp van bijzondere wet ‘tot herfinanciering van de Gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten’ (*Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1183/4); adv.RvS 41.664/VR en 41.665/VR van 22 november 2006 over een voorontwerp van wet van ‘houdende de toekenning van een bijzondere eenmalige toelage ten voordele van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest’ (*Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 1964/1) en over een voorontwerp van wet ‘houdende de toekenning van een bijzondere eenmalige toelage ten voordele van de Duitstalige Gemeenschap’ (*Parl.St.* Senaat 2006-07, n° 1965/1); adv.RvS 44.243/AV van 10 april 2008 over een voorstel van bijzondere wet ‘houdende institutionele maatregelen’ (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-602/2); adv.RvS 51.219/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 22 juli 2012 ‘houdende een correcte financiering van de Brusselse Instellingen’ (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1568/2, 2).

⁵⁸ Strekking van de voorgestelde bepaling, punt 2.

⁵⁹ Tot vaststelling van die doelstellingen.

De gemachtigden van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers hebben ter zake het volgende verklaard:

“Het in de bijlage voorziene ‘terugvaltraject’ vertaalt de broeikasgasemissiereductiedoelstelling voor de non-ETS-sector in België in geval de Europese Unie een broeikasgasemissiereductiedoelstelling van -0,30 zou aannemen, namelijk -0,21 tegen 2020 ten opzichte van 2005, gelijk voor de drie gewesten.”

Die uiterst korte toelichting kan niet als afdoende worden beschouwd, noch in het licht van het gelijkheidsbeginsel, noch vanuit de inoverwegingneming van het geheel van relevante internationale en Europese rechtsregels.⁶⁰ Uit die toelichting valt immers niet te begrijpen om welke reden(en) gekozen is voor de cijfers die opgenomen zijn in de voorliggende bijlage.

De bijzondere wetgever moet dus in staat zijn om zowel de in de bijlage opgenomen cijfers als de verschillen tussen de drie gewesten te verantwoorden.

In het tegenovergestelde geval moet de bijlage bij het voorliggende voorstel dienovereenkomstig worden herzien.

6. Onder voorbehoud van de ten aanzien van die bepaling geformuleerde opmerkingen in advies 53.932/AV, gegeven op 27 augustus 2013, vraagt de Raad van State zich eveneens af hoe enerzijds het “responsabiliseringsmechanisme inzake klimaat”, ingesteld door het voorgestelde artikel 65*quater*, gecombineerd zal moeten worden met anderzijds het nieuwe, verruimde mechanisme waarmee de Federale Staat in de plaats treedt van het betrokken gewest, naar aanleiding van de vaststelling van het niet-nakomen door dat gewest van een internationale of supranationale verplichting inzake de strijd tegen de klimaatverandering, ingesteld door het voorgestelde artikel 16, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980,⁶¹ en dat terwijl eenzelfde tekortkoming vanwege een gewest tezelfdertijd in het toepassingsveld zal vallen van die twee bepalingen: zal het gewest in voorkomend geval verplicht zijn om aan de Federale Staat zowel de financiële malus te storten zoals bepaald is in het voorgestelde artikel 65*quater* van de bijzondere financieringswet, als de terugbetaling te doen van de door de Federale Staat gemaakte kosten wanneer die in de plaats treedt van het gewest, zoals bepaald in het voorgestelde artikel 16, § 4, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980? Dezelfde vraag rijst voorts in verband met het mechanisme van indeplaatsstreding waarin momenteel al voorzien is in artikel 16, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, met betrekking tot de gevolgen die dienen te worden gegeven aan een veroordeling door een internationaal of supranationaal rechtscollege.

Er zal tijdens het parlementair debat eveneens een antwoord dienen te worden gegeven op die vraag.

⁶⁰ De gemachtigden van de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers hebben aangegeven dat dienaangaande tijdens het opstellen van de voorgestelde bijlage geen rekening gehouden is met richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 ‘betreffende de energieprestatie van gebouwen’.

⁶¹ Zie artikel 38 van het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ (*Parl.St.Senaat* 2012-13, nr. 5-2232/1), waarover het voornoemde advies 53.932/AV gegeven is op 27 augustus 2013.

III. Bijzondere opmerkingen

7. Luidens het voorgestelde artikel 65*quater*, § 2, eerste lid, en § 3, tweede lid, wordt een meerjarig traject vastgelegd bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, en zullen de eerste trajecten worden vastgelegd uiterlijk 1 juli 2014 en betrekking hebben op de periode tussen deze datum en 31 december 2020.

Luidens het voorgestelde artikel 65*quater*, § 3, eerste lid, worden de meerjarige trajecten aangepast bij elke herziening van de toepasbare Belgische doelstelling, en in ieder geval om de vier jaar.

Luidens het voorgestelde artikel 65*quater*, § 4, zullen de daaropvolgende trajecten ten minste twee jaar voor het einde van de voorafgaande periode worden vastgelegd.

De vraag rijst dus hoe die verschillende bepalingen zich met elkaar verdragen en welke uiteindelijk de periode is die zal moeten worden gedekt door elk na overleg in de Ministerraad vastgesteld koninklijk besluit voor de vastlegging van een meerjarig traject.

Een vergelijkbare vraag rijst bij de gewone wet die aangenomen zou kunnen worden om het overeenkomstig het voorgestelde artikel 65*quater*, § 2, vastgelegde traject te wijzigen. Welke zal immers de geldigheidsperiode zijn van die wet?

De voorgestelde bepalingen dienen dus te worden geamendeerd om duidelijk te preciseren welke periode gedekt is door elk koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, welke periode gedekt is bij de gewone wet aangenomen tot wijziging van het oorspronkelijk vastgestelde traject, en ook volgens welke concrete regels de aldus vastgelegde jaarlijkse trajecten aangepast kunnen worden bij elke herziening van de Belgische doelstelling.

Er wordt voorts verwezen naar de onder artikel 65*quater*, §§ 2 en 3, geformuleerde algemene opmerking.⁶²

8. Het voorgestelde artikel 65*quater*, § 5, eerste lid, strekt tot de regeling van de manier waarop het verschil berekend wordt tussen enerzijds de jaarlijkse emissies aan broeikasgassen in elk gewest, en anderzijds de doelstelling bepaald door het meerjarige traject van elk gewest voor datzelfde jaar.

Hoewel die bepaling het principe vastlegt dat een correctie zal worden aangebracht in die berekening “in functie van de graaddagen van het betrokken jaar, zoals meegedeeld door het Koninklijk Meteorologisch Instituut”, regelt ze echter niet, net zomin als de voorgestelde gewone wet ter uitvoering van het voorgestelde artikel 65*quater*, de manier waarop die correctie zal worden aangebracht.

Die leemte dient bijgevolg aangevuld te worden.

⁶² Nr. 4.1.3.2.

9. Bij het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 5, tweede lid, 1°, rijst de vraag of het geen voorkeur verdient om in de Franse tekst te gewagen van “quotas d’émission” in plaats van “droits d’émission”, en dat ten behoeve van de samenhang met de elders in de voorgestelde bepaling gebruikte uitdrukking.

10. Met toepassing van het voorgestelde artikel 65^{quater}, § 9, worden de financiële bedragen “voorlopig bepaald bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, op basis van de door de gewesten gerapporteerde voorlopige gegevens”. Er is echter niets bepaald wat betreft de vaststelling van de “definitieve” financiële bedragen. Die leemte dient te worden aangevuld in de voorgestelde bepaling.

De vraag rijst bovendien of het niet raadzaam zou zijn de overlegprocedure met de gewestregeringen toe te passen voor elk koninklijk besluit dat dient te worden aangenomen met toepassing van artikel 65^{quater}, en niet, zoals thans het geval is in artikel 65^{quater}, § 5, eerste lid, enkel voor de vaststelling van de “verschillen”.

Artikel 73

Wat de gewestelijke opcentiemen betreft, die in procent worden uitgedrukt en “wiskundig afgerond [worden] op 3 decimalen”, wordt *mutatis mutandis* verwezen naar de opmerking die bij artikel 8 is gemaakt.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 du projet, 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, le projet appelle les observations ci-après.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

La proposition de loi spéciale soumise pour avis a pour objet de revoir, dans le cadre de l'accord sur la sixième réforme de l'État, le système de financement des communautés et des régions.

La proposition contient surtout des dispositions modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' (ci-après : la loi spéciale de financement) (voir le chapitre 2 de la proposition, qui comprend les articles 2 à 75) mais elle comprend également une disposition modificative concernant la loi spéciale du 19 juillet 2012 'portant un juste financement des Institutions bruxelloises' (le chapitre 3, composé uniquement de l'article 76). Enfin, la proposition renferme un certain nombre de dispositions transitoires (articles 77 et 78), une disposition abrogeant la loi spéciale du 5 mai 2003 'instaurant un nouveau mode de calcul de la contribution de responsabilisation à charge de certains employeurs du secteur public' (article 79) et une disposition de mise en vigueur des nouvelles règles, essentiellement à partir du 1^{er} juillet 2014 (article 80).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. CADRE NORMATIF

En principe, le Conseil d'État examine une proposition de loi (spéciale) qui lui est soumise à la lumière notamment de la Constitution et des traités internationaux pertinents en la matière.

En ce qui concerne le cadre constitutionnel à prendre en considération, il y a lieu de tenir compte de la manière dont le Président de la Chambre des représentants formule sa demande d'avis. Il prie le Conseil d'État

« te adviseren over de overeenstemming en de bestaanbaarheid [van het voorgelegde voorstel van bijzondere wet] met de Grondwet zoals deze van kracht zal zijn wanneer de hiervoor vermelde voorstellen tot herziening door de grondwetgever zullen zijn aangenomen ».

Dans le passé, le Conseil d'État a déjà donné suite à des demandes visant à obtenir un avis sur un projet ou une proposition de loi à la lumière d'une révision de la Constitution encore inachevée ¹. Le Conseil d'État examinera également la proposition de loi qui lui est soumise, à la lumière des articles 23, 143 et 180 proposés de la Constitution, tels que ceux-ci seront rédigés après l'approbation des propositions de révision de la Constitution.

Le présent avis est évidemment donné sous la réserve expresse que le texte des nouveaux articles de la Constitution, tels qu'ils seront finalement, par hypothèse, adoptés, sera conforme aux propositions de révision de la Constitution actuellement à l'examen ou qu'en tout cas, si les textes proposés devaient encore faire l'objet de modifications, le texte final aura, à l'égard des propositions à l'examen, les mêmes effets juridiques que les révisions de la Constitution actuellement proposées ².

II. L'EXIGENCE IMPOSANT LA FIXATION DU SYSTÈME DE FINANCEMENT À LA MAJORITÉ SPÉCIALE

Il résulte des articles 175 et 177 de la Constitution que le système de financement de la Communauté flamande et de la Communauté française ainsi que des régions doit être fixé par une loi à majorité spéciale.

¹ Voir à cet égard, notamment, l'avis C.E. 51.214/AG du 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant diverses modifications du Code électoral, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1560/2), l'avis C.E. 51.215/AG du 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la demande de personnes établies dans les communes périphériques' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1563/2) et l'avis C.E. 51.216/AG du 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi spéciale du 19 juillet 2012 'portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite « de pacification communautaire ») et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1565/2, p. 8), qui fait référence à l'avis C.E. 13.334/1/2 des 31 mai et 6 juin 1979 sur un projet de 'loi spéciale des régions et des communautés' (*Doc. parl.*, Sénat, 1979, n° 261/1, annexe I, p. 4), à l'avis 21.727/AG du 16 septembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'sur les relations internationales des Communautés et des Régions' (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 457/2, p. 4), à l'avis C.E. 21.990/VR du 18 décembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/2, p. 2) et à l'avis C.E. 27.145/4 du 1^{er} décembre 1997 sur une proposition de loi devenue la loi du 25 juin 1998 'régulant la responsabilité pénale des ministres' (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1274/6, p. 2).

² Voir en ce sens, notamment, l'avis C.E. 30.289/2 du 2 août 2000 sur un projet devenu la loi du 18 juillet 2002 'assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections des Chambres législatives fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone' (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-1023/1, p. 12) et l'avis C.E. 51.195/AG du 3 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles' (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 53-2140/2).

L'article 175 de la Constitution dispose :

« 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.

Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes ».

S'agissant du financement des régions, l'article 177 de la Constitution dispose ce qui suit :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe le système de financement des régions.

Les Parlements de région déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par les règles visées à l'article 134 ».

Comme l'a déjà indiqué précédemment le Conseil d'État, l'exigence inscrite aux articles 175, alinéa 1^{er}, et 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution, imposant que le système de financement soit fixé par une majorité spéciale, « vise manifestement à donner une garantie spéciale en matière de financement des Communautés et des Régions »³.

Ce point de vue est confirmé par la déclaration suivante du Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications et des Réformes institutionnelles au cours des travaux préparatoires de la révision de l'article 59bis de la Constitution :

« Le choix de prévoir le financement dans une loi votée à majorité spéciale s'explique pour trois raisons :

- les règles de base qui déterminent les rapports entre les Communautés et les Régions ne peuvent en effet être modifiées en fonction de l'opportunité politique du moment. Ces modifications éventuelles doivent faire l'objet d'un consensus assez large entre les Communautés et Régions, matérialisé par une majorité des deux tiers. Dans une structure fédérale, cela doit faire partie de la 'Bundestreue', qui veut que ces modifications ne peuvent être envisagées que dans le cas d'un large consensus entre les Communautés.

- Ce système se construit progressivement et il faut éviter qu'on puisse facilement le remettre en cause à chaque étape de cette construction.

- En outre pour la crédibilité des Communautés et Régions, il est important que le système de financement soit stable. Il faut éviter d'offrir des possibilités d'hypothéquer l'assise financière des Communautés et Régions, ce qui s'est déjà produit au moment où a été élaboré le système de financement prévu par la loi ordinaire du 9 août 1980 »⁴.

Les articles 175, alinéa 1^{er}, et 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution n'exigent certes pas que tous les aspects du financement des communautés et des régions soient définis dans une loi adoptée à la majorité visée à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution mais bien que le « système de financement », du moins quant à ses règles de base, soit fixé par le législateur spécial.

³ Avis C.E. 21.990/VR du 18 décembre 1992 sur une proposition devenue la loi du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/2, p. 32).

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 1988, n° 10/59b, 456/4, p. 22.

Les différentes dispositions de la proposition doivent être examinées à la lumière notamment de cette observation. Sur ce point, il est renvoyé à l'examen des différents articles de la proposition.

III. LES RÉFÉRENCES AUX DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES FIGURANT DANS LA LOI SPÉCIALE DE FINANCEMENT – LE RESPECT DE LA TERMINOLOGIE EN USAGE

1. Plusieurs dispositions de la loi spéciale de financement se réfèrent encore aux dispositions constitutionnelles telles qu'elles étaient numérotées lors de leur adoption, avant la coordination de la Constitution intervenue le 17 février 1994⁵.

Dans un souci à la fois de lisibilité et de cohérence, l'occasion de la discussion de la proposition de loi spéciale à l'examen devrait être saisie pour remplacer les références faites à la numérotation de la Constitution de 1831, telle que modifiée, par des références à celle de la Constitution coordonnée de 1994.

Il devrait en aller d'autant plus ainsi qu'à l'instar de ce qui a résulté des modifications de cette loi spéciale adoptée après cette coordination, dans lesquelles les dispositions concernées, lorsqu'elles se réfèrent à un article de la Constitution, le font en mentionnant la nouvelle numérotation⁶, les dispositions modificatives des lois spéciales précitées qui figurent dans la proposition à l'examen et qui contiennent une référence à un article de la Constitution, l'identifient dans cette nouvelle numérotation⁷.

2. De nombreuses dispositions proposées utilisent l'expression d'« État fédéral », au lieu de celle d'« autorité fédérale », alors que le texte actuel de la loi spéciale de financement utilise cette dernière expression. En outre, les versions française et néerlandaise ne correspondent pas toujours sur ce point, le texte néerlandais utilisant tantôt l'expression « Federale Staat », tantôt celle de « federale overheid ».

Le texte devrait être revu afin de remplacer dans les dispositions concernées les mots « État fédéral » par ceux d'« autorité fédérale ».

⁵ Exemples : les articles 1^{er}, §§ 1^{er}, phrase liminaire, 2, phrase liminaire, et 3, 57, § 3, alinéa 1^{er}, *in fine*, 61, § 2, alinéa 2, 74, alinéa 1^{er}, et 80, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale de financement.

⁶ Exemples : les articles 9*bis*, alinéa 1^{er}, première phrase, et 49*bis* de la loi spéciale de financement.

⁷ Articles 1^{er}, §§ 1^{er}, phrase liminaire, et 2, phrase liminaire, 1^{er}*ter*, alinéa 1^{er}, 5/7, alinéa 1^{er}, 77, § 3, alinéa 2, et 80, alinéa 4, de la loi spéciale de financement, insérés respectivement par les articles 2, 3, 13, 70 et 71 de la proposition. Certaines des modifications apportées par la proposition de loi à l'examen à la loi spéciale du 16 janvier 1989 rectifient quelques-unes des références devenues obsolètes à la numérotation de la Constitution ; tel est le cas par exemple des nouveaux articles 1^{er}, §§ 1^{er}, phrase liminaire, et 2, phrase liminaire, et 80, alinéa 4, de la loi spéciale de financement, insérés respectivement par les articles 2 et 71 de la proposition.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

L'article 3 de la proposition vise à remplacer l'article 1^{er}ter de la loi spéciale de financement en ce qui concerne les principes que les régions doivent respecter dans le cadre de cette loi pour l'exercice de leurs compétences fiscales.

Ainsi, l'alinéa 1^{er} de cet article mentionne-t-il entre autres le « cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire » et « la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux ». Les développements font référence à cet égard à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980).

À ce propos, le délégué du Président de la Chambre des représentants a encore apporté les précisions suivantes :

« De naleving van het algemeen normatief kader van de economische unie en monetaire eenheid en het principe van vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen zijn voor de fiscale bevoegdheden van de gewesten equivalent aan het artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zoals dit geldt voor de materiële bevoegdheden van de gewesten ».

Article 5

1. L'article 5 de la proposition tend à insérer un article 2bis nouveau dans la loi spéciale de financement, qui dispose que les recettes des perceptions immédiates, amendes et transactions pénales (dans le texte néerlandais : « de strafrechtelijke verrichtingen »)⁸ liées aux infractions à la réglementation de la sécurité routière qui relève de la compétence des régions, sont attribuées à celles-ci en fonction du lieu de l'infraction. La définition « strafrechtelijke verrichtingen » dans le texte néerlandais est très générale⁹, si bien que la question se pose de savoir s'il s'agit également d'attribuer d'autres recettes (provenant par exemple de la confiscation des véhicules)¹⁰ aux régions. Il faudra dès lors indiquer plus clairement de quelles opérations il s'agit précisément et accorder entre elles les deux versions du texte.

⁸ Dans le texte néerlandais du commentaire de l'article, il est par ailleurs question de « strafrechtelikeschikkingen ».

⁹ La définition « transactions pénales » dans la version française du texte paraît quant à elle indiquer que seul est visé le règlement transactionnel en matière pénale.

¹⁰ Voir les articles 50 et 51 de la loi du 16 mars 1968 'relative à la police de la circulation routière'.

2. La référence à l'article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui apparaît dans l'article proposé, devra être remplacée par une référence à l'article 6, § 1^{er}, XII, de la même loi spéciale ¹¹.

Article 7

L'article 5/1, § 2, proposé de la loi spéciale de financement dispose que, pour l'application de la loi spéciale de financement, l'impôt des personnes physiques est réputé localisé à l'endroit où le contribuable a établi son « domicile fiscal » ¹² au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition à l'impôt des personnes physiques.

Il ressort des développements qu'il s'agit de définir clairement et sans équivoque ce critère de localisation dans la loi spéciale de financement et d'ainsi éviter qu'une région, dans l'exercice de ses compétences fiscales en matière d'impôt des personnes physiques, utilise un autre critère que celui appliqué par l'administration fiscale fédérale dans la mise en œuvre des dispositions fiscales régionales ; dès lors, les régions n'ont pas de compétence normative en ce qui concerne le domicile fiscal ¹³.

L'article 3 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 92) dispose que les habitants du Royaume sont assujettis à l'impôt des personnes physiques et l'article 2 de ce même CIR 92 définit les « habitants du Royaume ». Cette définition fait la distinction entre différentes catégories, la principale étant constituée des « personnes physiques qui ont établi en Belgique leur domicile ou le siège de leur fortune » ¹⁴.

¹¹ Cf. l'article 25 de la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État', qui complète l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 par un « XII » concernant la politique en matière de sécurité routière (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 213-214).

¹² La notion de « domicile fiscal » apparaît déjà à l'article 5, § 2, 4° (droits de succession des habitants du Royaume) et 8° (droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles faites par un habitant du Royaume), de la loi spéciale de financement.

¹³ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2974/001, p. 16.

¹⁴ Article 2, § 1^{er}, 1°, a), du CIR 92. Au sens de cette disposition, « le domicile » est une résidence de fait qui est caractérisée par une certaine permanence, tandis que le « siège de la fortune » est le lieu d'où elle est gérée et qui est caractérisé par une certaine unité (A. TIBERGHIE et crts, *Manuel de droit fiscal 2012-2013*, Kluwer, 2012, n° 1004, comprenant une référence à la jurisprudence pertinente de la Cour de cassation). L'établissement en Belgique du domicile ou du siège de la fortune s'apprécie en fonction des éléments de fait ; toutefois, sauf preuve contraire, sont présumées avoir établi en Belgique leur domicile ou le siège de leur fortune, les personnes physiques qui sont inscrites au registre national des personnes physiques (article 2, § 1^{er}, 1°, alinéa 2, du CIR 92).

Les autres catégories mentionnées à l'article 2, § 1^{er}, 1°, du CIR 92, sont :

« b) les agents diplomatiques belges et les agents consulaires de carrière belges accrédités à l'étranger, ainsi que les membres de leur famille vivant à leur foyer ;

c) les autres membres de missions diplomatiques et de postes consulaires belges à l'étranger, ainsi que les membres de leur famille vivant à leur foyer, à l'exclusion des fonctionnaires consulaires honoraires ;

d) les autres fonctionnaires, agents et représentants ou délégués de l'État belge, des Communautés, Régions, provinces, agglomérations, fédérations de communes et communes, ainsi que d'établissements de droit public belge, qui ont la nationalité belge et exercent leurs activités à l'étranger dans un pays dont ils ne sont pas résidents permanents ».

Étant donné que tant le domicile que le siège de la fortune de la personne entrent également en ligne de compte, la question se pose de savoir si le domicile fiscal constitue effectivement un critère de localisation univoque.

À cet égard, le délégué du Président de la Chambre des représentants a précisé ce qui suit :

- « In het WIB 92 zal de notie ‘zetel van fortuin’ worden geschrapt zodat ook daar enkel nog sprake zal zijn van woonplaats. Het departement Financiën bereidt dienaangaande een voorontwerp van wet voor dat in het najaar kan worden behandeld » ;

- « Inzake personenbelasting is het doorslaggevend criterium reeds geruime tijd de woonplaats. Slechts in uitzonderlijke gevallen wordt teruggegrepen naar het begrip ‘zetel van fortuin’, dat op zich onvoldoende rechtszekerheid geeft (het moet immers telkens opnieuw op grond van de feitelijke omstandigheden worden beoordeeld). In het kader van de vereenvoudiging van de fiscaliteit heeft de administratie daarom voorgesteld om dit laatste begrip te laten vallen. Die aanpassing zal dus nu worden voorgesteld in september en zou ingaan vanaf aanslagjaar 2014. Er kan onmogelijk worden gezegd hoeveel belastingplichtigen op dit ogenblik louter op toepassing van het begrip ‘zetel van fortuin’ aan de personenbelasting worden onderworpen.

In het kader van het opstellen van het ontwerp van de bijzondere financieringswet is echter reeds rekening gehouden met die wijziging om te vermijden dat later die bijzondere wet op dat punt nog eens zou moeten worden aangepast » ;

- « Uiteraard zullen er belastingplichtigen zijn die nu op grond van hun zetel van fortuin aan de personenbelasting onderworpen zijn. Maar de administratie gaat er vanuit dat dit om zeer beperkte groep gaat.

Sommigen kunnen misschien aan de belasting van niet inwoners worden onderworpen, afhankelijk van de inkomsten die ze behalen en of die inkomsten in België kunnen worden belast. Anderen zullen niet meer belastbaar zijn ».

Il en résulte que, dans l'état actuel de la législation fiscale, le critère du domicile fiscal n'est pas un critère univoque. Comme l'indique également le délégué du Président de la Chambre des représentants, il sera nécessaire d'adapter le CIR 92 sur ce point.

Article 8

A l'article 5/2, § 1^{er}, alinéa 4, proposé, il est prévu que le « facteur d'autonomie » est « arrondi mathématiquement à 3 décimales » : cette expression ne permet pas de déterminer si l'intention est de reprendre simplement les trois premières décimales du facteur d'autonomie ou si l'intention serait plutôt d'arrondir la troisième décimale à la hausse ou à la baisse en fonction du chiffre de la quatrième décimale.

L'alinéa concerné sera clarifié.

Article 11

1. L'article 5/5, § 4, proposé dispose que les régions sont compétentes pour les réductions d'impôt et les crédits d'impôt relatifs à différentes dépenses énumérées à l'alinéa 1^{er}, 1° à 7°, de la même disposition.

Cette disposition doit être mise en relation avec l'article 5/1, § 5, alinéa 3, proposé (article 7 de la proposition) selon lequel l'autorité fédérale peut mettre en œuvre des réductions d'impôt sans aucune restriction « sans préjudice de l'article 5/5, § 4 ».

Il ressort du commentaire que le législateur spécial entend par là transférer aux régions une compétence exclusive pour les « dépenses fiscales » qui sont actuellement prévues dans le Code des impôts sur les revenus lorsque ces « dépenses fiscales » encouragent fiscalement des dépenses effectuées par les contribuables dans des matières relevant des compétences régionales.

En ce qui concerne la réduction d'impôt visée à l'article 5/5, § 4, alinéa 1^{er}, 1°, proposé, qui porte sur « les dépenses en vue d'acquérir ou de conserver une habitation propre », le commentaire de l'article 11 explique que les régions se voient octroyer une compétence exclusive pour les réductions d'impôt et les crédits d'impôt qui sont en lien avec le financement de l'habitation propre du contribuable, et ce en raison du fait que les régions sont compétentes pour le logement en général, conformément à l'article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980. Le même commentaire précise encore que l'autorité fédérale pourra toujours octroyer des avantages fiscaux pour les dépenses qui sont effectuées pour financer l'acquisition ou la conservation d'une habitation autre que l'habitation propre. Cette précision est justifiée par le fait que « l'acquisition d'une deuxième habitation peut en fait être considérée comme un investissement ou comme la constitution d'une pension complémentaire du troisième pilier et est donc mise en rapport avec une compétence fédérale »¹⁵.

2.1. Ce commentaire soulève deux interrogations.

2.2. La première question est celle de savoir si la justification apportée sur ce point par le commentaire doit ou non être retenue comme un élément d'interprétation de la compétence « générale » donnée à l'autorité fédérale par l'article 5/1, § 5, alinéa 3, proposé à l'article 7 de la proposition, de mettre en œuvre des réductions d'impôt sans aucune restriction.

Si l'on s'en tient au seul article 5/1, § 5, alinéa 3, proposé, l'autorité fédérale est compétente, sauf pour ce qui concerne les réductions d'impôt énumérées à l'article 5/5, § 4, alinéa 1^{er}, 1° à 7°, pour « mettre en œuvre des réductions d'impôt sans aucune restriction ». Aucun lien n'est donc fait à ce stade entre le pouvoir de mettre en œuvre des réductions d'impôt et le fait que ces réductions devraient éventuellement être liées à des compétences fédérales.

Or, si on lit le commentaire précité, on constate toutefois, dans un cas particulier pour lequel la compétence mise en œuvre par l'autorité fédérale serait celle déduite de l'article 5/1, § 5, alinéa 3, précité, que, si l'autorité fédérale peut toujours octroyer des avantages

¹⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2974/001, p. 27.

fiscaux pour les dépenses liées à une habitation autre que l'habitation propre, c'est parce que l'acquisition d'une deuxième habitation « est mise en rapport avec une compétence fédérale » : faut-il dès lors en déduire que la compétence donnée à l'autorité fédérale par l'article 5/1, § 5, alinéa 3, de « mettre en œuvre des réductions d'impôt sans aucune restriction » ne vaudrait que dans les domaines de compétence fédérale ? À lire le texte même de la proposition de loi spéciale, la réponse à cette question paraît devoir être négative mais, à lire uniquement le commentaire précité, c'est une réponse positive à cette question qui paraît se dégager.

Sur cette question, il ne peut en tout cas être fait abstraction de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui, dans l'état actuel de la répartition des compétences fiscales entre les diverses entités du Royaume, admet que lors de l'adoption d'une mesure fiscale, qui, pour recevoir cette qualification, doit nécessairement poursuivre à titre principal un objectif budgétaire et fiscal, le législateur peut également viser à encourager ou au contraire à décourager certains comportements. La circonstance que, ce faisant, il contribuerait à la réalisation d'un objectif relevant de la compétence d'un autre législateur ne saurait avoir pour conséquence que la mesure fiscale concernée serait contraire aux règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions. Il en irait autrement si le législateur fédéral, par l'adoption d'une disposition fiscale, rendait impossible ou exagérément difficile l'exercice, par les autres législateurs, des compétences qui leur reviennent. La Cour constitutionnelle admet encore que, si toute mesure fiscale est susceptible d'avoir une influence sur le comportement des contribuables, il ne s'ensuit pas que le législateur fédéral devrait, dans l'exercice de sa compétence fiscale, renoncer à toute disposition qui pourrait éventuellement influencer le comportement des contribuables dans un sens différent de celui que les régions, dans l'exercice de leurs compétences, pourraient vouloir encourager. Tel ne serait le cas que si le législateur fiscal rendait à cette occasion impossible ou exagérément difficile l'exercice, par les régions, de leurs compétences¹⁶.

Il appartient au législateur spéciale, notamment à la lumière de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle, de clarifier l'intention poursuivie.

2.3. Une fois réglée la réponse à donner à la première question, se posera encore une seconde question découlant du constat que la compétence matérielle des régions dans le domaine du logement ne dépend pas de ce qu'un logement constitue ou non la première habitation d'un contribuable. Par conséquent, sur la base de leurs compétences matérielles dans le domaine du logement, les régions pourraient envisager d'accorder une réduction d'impôt visée à l'article 5/5, § 2, alinéa 1^{er}, proposé, ou un crédit d'impôt visé à l'article 5/5, § 3, alinéa 1^{er}, proposé, pour une habitation qui ne serait pas l'habitation propre du contribuable. Le passage précité issu du commentaire de l'article 11, qui entend « mettre en rapport » avec une compétence fédérale les réductions et crédits d'impôt à accorder sur les habitations qui ne constituent pas l'habitation propre du contribuable, signifie-t-il que, pour ces habitations, les régions ne pourraient pas accorder de réduction d'impôt sur la base de la compétence qui leur est octroyée par l'article 5/5, § 2, alinéa 1^{er}, proposé, ou de crédit d'impôt sur la base de la compétence qui leur est attribuée par l'article 5/5, § 3, alinéa 1^{er}, proposé, ou bien faut-il au contraire considérer que, nonobstant le commentaire de l'article rapporté ci-dessus, les régions peuvent aussi appliquer des réductions ou

¹⁶ C.C., 13 juin 2013, n° 83/2013, B.3.3 et B.3.6.

des crédits d'impôt concernant ces habitations dans la mesure où elles relèvent en toute hypothèse de leur compétence matérielle au titre du logement ?

De ce point de vue, il faudra clarifier la disposition proposée.

Article 13

1. À l'article 5/7, alinéa 3, proposé, les mots « Sans préjudice de ses compétences générales » sont inutiles et devraient être omis puisqu'il n'existe aucun lien de droit à faire entre les compétences consultatives données à la Cour des comptes par l'article proposé et les compétences « générales » de cette Cour telles qu'elles résultent des textes actuellement applicables. On n'aperçoit donc pas comment les missions confiées à la Cour des comptes par le texte proposé pourraient être susceptibles de « porter préjudice » aux compétences générales de la Cour.

2. 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 5/7, alinéa 4, proposé 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 ». Les développements n'apportent 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.

Articles 28 et 32

En ce qui concerne la répartition “selon les recettes de l'impôt des personnes physiques *fédéral* localisé dans chaque région” (voir les articles 35*sexies*, alinéa 3, et 35*decies*, alinéa 5, proposés de la loi spéciale de financement, et l'article 28, 2°, et l'article 32 de la proposition), les délégués du Président de la Chambre des représentants ont fourni les informations complémentaires suivantes :

« Met het oog op een correcte verdeling van de dotaties op basis van fiscale capaciteit tussen de gewesten en, in de mate dat dit van toepassing is (voorgesteld artikel 47/2 BFW), tussen de gemeenschappen, is het van belang om een basis te nemen die niet beïnvloed wordt door het fiscale beleid van de gewesten zelf. In die zin is de term ‘globale belasting staat’ niet langer bruikbaar en komt hij in het nieuwe belastingschema niet meer voor. De term die neutraal is over de gehele staat, is de ‘federale personenbelasting’ zoals die is gedefinieerd in het voorgestelde artikel 5/1, § 3.

De term ‘federale personenbelasting’ zoals die in het voorgestelde artikel 5/1, § 3, voorkomt, is echter een term die bepaald wordt per aanslagjaar en voor het eerst vanaf aanslagjaar 2015 (zie artikel 80, § 2, eerste lid). De nieuwe financieringswet treedt echter al in werking vanaf 1 juli 2014, en zo ook de vervanging van het artikel 7.

Een tweede principe bij de verdeling van dotaties op basis van fiscale capaciteit is dat de definitieve verdeling gebeurt op basis van de belasting vastgesteld bij verstrijken van de aanslagtermijn bedoeld in artikel 359 van het laatste gekende aanslagjaar (huidig artikel 7, § 2, tweede lid BFW – toekomstig artikel 7, derde lid BFW). Zo wordt voor de verdeling van de dotaties 2013 gebruik gemaakt van de ontvangstengegevens aanslagjaar 2012.

Beide principes samen noodzaken voor de begrotingsjaren 2014 en 2015 een overgangsbepaling. Immers, tijdens die begrotingsjaren wordt (2014) of is (2015) het nieuwe artikel 7 al van toepassing, terwijl de ontvangstengegevens nog moeten worden gebaseerd op de aanslagjaren 2013 en 2014, aanslagjaren waarin het nieuwe concept ‘federale personenbelasting’ nog niet van toepassing is. Om die redenen wordt voor die 2 begrotingsjaren de gekende notie ‘globale belasting staat’ uit de huidige financieringswet verder gebruikt. Voor de beide aanslagjaren die daaraan verbonden zijn (2013 en 2014), kunnen de gewesten nog geen bevoegdheden uitoefenen die die term beïnvloeden, zodat de correcte verdeling van de fiscale capaciteit tussen gewesten en eventueel gemeenschappen gegarandeerd blijft. Vanaf het begrotingsjaar 2016 zullen dan de gegevens inzake federale personenbelasting voor het aanslagjaar 2015 kunnen worden gebruikt.

Ingevolge bovenstaande uitleg is de nieuwe notie federale personenbelasting niet relevant voor begrotingsjaren voorafgaande aan 2014 aangezien het daar om afgesloten begrotingsjaren gaat op het ogenblik dat de nieuwe BFW in werking treedt ».

Article 38

Ainsi que l’a confirmé le délégué du Président de la Chambre des représentants, la référence à l’article 40, § 2, de la loi spéciale de financement figurant à l’article 40quinquies est superflue. En effet, cette disposition est sans effet depuis l’année budgétaire 1999.

Article 51

À l’article 47/9, § 4, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale de financement, le financement des investissements est conditionné par le fait que ceux-ci aient été « prévus dans le calendrier de construction prévu par le protocole d’accord conclu le 19 juin 2006 dans le cadre de la conférence interministérielle Santé publique ». Ce protocole d’accord fixe le calendrier de la construction des hôpitaux pour la période 2006-2015¹⁷.

Pour que le Parlement puisse apprécier la disposition proposée en connaissance de cause, le calendrier de construction susmentionné devra figurer dans les documents parlementaires relatifs à la proposition.

¹⁷ Le protocole d’accord a été publié au *Moniteur belge* du 19 janvier 2007, deuxième édition, pp. 2480-2484 (err., 20 juin 2007, troisième édition, p. 34.155).

Article 60

1. Selon l'article 54/2 de la loi spéciale de financement, le régime fiscal des non-résidents est appliqué de manière à tenir compte des dispositions fiscales régionales afin, notamment, « de respecter le principe visé à l'article 1^{ter}, alinéa 1^{er}, 3^o ». Le principe visé est celui de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux que les régions devront respecter dans l'exercice de leurs compétences fiscales en vertu de l'article 1^{ter}, proposé (article 3 de la proposition) ¹⁸.

La référence au nouvel article 1^{ter} de la loi spéciale de financement n'est toutefois pas pertinente dans ce contexte, dès lors que la règle concerne le régime fiscal des non-résidents, qui reste du ressort de l'autorité fédérale. Toutefois, l'autorité fédérale doit également respecter les libertés européennes, non pas en vertu du nouvel article 1^{ter} de la loi spéciale de financement, mais bien du droit de l'Union européenne. En outre, la notion de « libre circulation des personnes, biens, services et capitaux » inscrite à l'article 1^{ter}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi spéciale de financement ne doit pas s'interpréter comme une référence à ce seul principe de base du droit de l'Union européenne, mais également comme une référence au principe de base analogue applicable en droit interne qui, en matière économique, est énoncé à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et est applicable dans le cadre de l'exercice de l'ensemble des compétences des communautés et des régions ¹⁹. Le commentaire de l'article 60 de la proposition précise expressément que, pour l'application du régime fiscal des non-résidents, il est tenu compte des règles d'imposition régionales, mais seulement pour « les non-résidents qui peuvent invoquer les libertés du traité-UE [...] ou les dispositions de non-discrimination des conventions préventives de la double imposition » ²⁰. Le contexte dans lequel l'obligation visée dans le nouvel article 54/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, sera appliquée doit être déterminé de manière suffisamment précise.

Il est recommandé par conséquent d'écrire « afin de respecter le principe de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux dans le cadre de l'Union européenne » et de supprimer la référence à l'article 1^{ter}.

2. En soi, l'obligation d'appliquer le régime fiscal des non-résidents de manière à tenir compte des dispositions fiscales régionales, ne concerne pas le système de financement des régions. Il s'agit d'une obligation que le législateur fédéral impose à l'administration fiscale fédérale, si bien qu'au sens strict cette règle n'a pas sa place dans la loi spéciale de financement.

Le dispositif proposé a toutefois une incidence sur les régions dans deux domaines.

Tout d'abord, le nouvel article 54/2, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale de financement dispose que la localisation des non-résidents, nécessaire pour déterminer les dispositions régionales dont il faut tenir compte, est fixée par une loi « après concertation avec les

¹⁸ Tel qu'il est rédigé, l'article 1^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale de financement comporte uniquement des obligations pour les régions, pas pour l'autorité fédérale.

¹⁹ J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Maklu, 1999, 757. Voir par exemple : C.C., 25 février 1988, n° 47/1988, 6.B.4; C.C. 19 juillet 2005, n° 132/2005, B.4.2; C.C. 8 juillet 2010, n° 83/2010, B.7.

²⁰ *Doc.parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2974/001, p. 70.

gouvernements des régions ». Il s'agit donc d'une obligation incombant aux gouvernements régionaux de se concerter à ce sujet avec le législateur fédéral.

En suite, la proposition contient un régime compensatoire permettant d'imputer l'incidence des dispositions fiscales régionales (centimes additionnels, diminutions, réductions et augmentations d'impôts, ainsi que crédits d'impôt) sur les recettes de l'impôt des non-résidents qui est resté fédéral : la différence ainsi opérée entre « l'impôt de référence » (l'impôt dû calculé suivant les seules règles fiscales fédérales, abstraction faite des règles fiscales régionales) et « l'impôt dû calculé individuellement » (l'impôt réellement dû calculé sur la base des règles fiscales fédérales, en tenant compte des règles fiscales régionales) doit être payée par la région concernée à l'autorité fédérale ou par l'autorité fédérale à la région concernée (voir le nouvel article 54/2, §§ 2 à 4).

Compte tenu de cette incidence du régime proposé sur le financement des régions, le mécanisme de compensation doit être inscrit dans la loi spéciale de financement et il peut être admis que les éléments y afférents soient également déterminés à la majorité spéciale.

Le Conseil d'État estime que la délégation accordée au législateur ordinaire pour fixer la localisation des non-résidents, nécessaire pour l'application du régime de compensation, n'est pas contraire à l'article 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution. On peut en effet admettre qu'il s'agit d'un aspect non essentiel du système de financement pour les régions, dès lors que le mécanisme d'imposition proprement dit est réglé à la majorité spéciale (voir les articles 7 à 14 de la proposition concernant les nouveaux articles 5/1 à 5/8 de la loi spéciale de financement) et que, pour le reste, les régions peuvent définir elles-mêmes leur politique en matière d'impôt des personnes physiques régional. Le système de localisation pour les non-résidents devra au demeurant se conformer au droit de l'Union européenne, notamment à l'obligation d'égalité de traitement résultant des principes de la libre circulation des personnes et des services²¹, et devra

²¹ K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 2011, n° 9-061. Voir par exemple : C.J.U.E. 14 février 1995, C-279/93, *Schumacker* (« 1° L'article 48 du traité CEE [actuellement : l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après : TFUE] doit être interprété en ce sens qu'il est susceptible de limiter le droit pour un État membre de prévoir les conditions d'assujettissement et les modalités d'imposition des revenus perçus sur son territoire par un ressortissant d'un autre État membre, dans la mesure où cet article, en matière de perception des impôts directs, ne permet pas à un État membre de traiter un ressortissant d'un autre État membre qui, ayant fait usage de son droit de libre circulation, exerce une activité salariée sur le territoire du premier État, de façon moins favorable qu'un ressortissant national se trouvant dans la même situation. 2° Il s'ensuit que l'article 48 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'application d'une réglementation d'un État membre imposant un travailleur ressortissant d'un autre État membre, qui réside dans ce dernier État et exerce une activité salariée sur le territoire du premier État, plus lourdement qu'un travailleur résidant sur le territoire du premier État et y occupant le même emploi, lorsque, comme en l'espèce au principal, le ressortissant du second État tire son revenu totalement ou presque exclusivement de l'activité exercée dans le premier État et ne perçoit pas dans le second État des revenus suffisants pour y être soumis à une imposition permettant de prendre en compte sa situation personnelle et familiale » ; cf. également l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 'relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union', qui dispose que le travailleur ressortissant d'un État membre doit, sur le territoire des autres États membres, bénéficier des mêmes avantages fiscaux que les travailleurs nationaux » ; C.J.U.E., 11 août 1995, C-80/94, *Wielockx* (« Une règle édictée par un État membre qui permet aux personnes résidant dans cet État de déduire du revenu soumis à l'impôt les bénéfices d'une entreprise qu'elles affectent à la constitution d'une réserve-vieillesse, mais refuse cet avantage aux ressortissants communautaires contribuables qui, quoique demeurant dans un autre État membre, perçoivent dans le premier État la totalité ou la quasi-totalité de leurs revenus, ne peut être justifiée par le fait que les rentes périodiques, retirées postérieurement de la réserve-vieillesse par le contribuable non résident, ne sont pas imposées dans cet État mais dans l'État de résidence – avec lequel cet État a conclu une convention fiscale bilatérale contre les doubles impositions –, même si la généralisation de l'avantage ne permet pas de garantir, dans le système fiscal en

respecter le principe de proportionnalité, ce qui implique qu'il ne devra pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences fiscales incombant aux régions²².

Article 61

À la question qui lui fut posée de savoir pourquoi l'article 61, § 8, alinéa 1^{er}, proposé fait référence à l'article 6, § 1, V, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, le délégué du Président de la Chambre des représentants a répondu en ces termes :

« De verwijzing naar artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2°, BWHI berust op een materiële fout. De bedoeling is om te verwijzen naar 'op de bevoegdheden die hen worden toegekend door de bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming van ... tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ».

La disposition devra être adaptée en ce sens.

Article 66

I. Portée de la disposition proposée

1. L'article 66 proposé insère dans la loi spéciale de financement un article 65^{quater} par lequel est instauré, dans le cadre d'une « stratégie climatique nationale s'inscrivant dans les objectifs internationaux et européens en matière de politique climatique », un mécanisme de « responsabilisation climat »²³.

2. Ce mécanisme peut être schématisé comme suit :

- Une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre est fixée pour chaque région²⁴. Cette trajectoire, qui ne concerne que les seules émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire, quelle que soit leur taille²⁵, est fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur la base, en

vigueur dans le premier État, une stricte correspondance entre la déductibilité des montants ajoutés à la réserve-
vieillesse et le caractère imposable des montants qui en sont retirés. Une telle discrimination est dès lors contraire à l'article 52 du traité [actuellement, l'article 59 TFUE] »).

Il ressort des arrêts *Schumacker* et *Wielockx* que l'objectif de la norme consiste à ce que certains non-résidents, vu l'importance de leurs revenus, soient assimilés aux résidents. Dès lors, il faut nécessairement choisir le critère de localisation de manière à ce que le résident soumis à ce régime soit traité comme s'il s'agissait d'un résident de la région où il est employé ou perçoit les revenus concernés.

²² Voir, par ex., C.C. 17 avril 2008, n° 68/2008, B.6.4.

²³ Voir l'intitulé de la proposition de loi 'relative au mécanisme de responsabilisation climat' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2965/001) prise en exécution de l'article 65^{quater} et au sujet duquel l'assemblée générale du Conseil d'État a donné le 13 août 2013 l'avis 53.902/AG (ci-après : « proposition de loi 53.902/AG »).

²⁴ Article 65^{quater}, § 2, alinéa 1^{er}, proposé.

²⁵ Dans les développements de la proposition de loi spéciale consacrés à cet article, il est fait état de ce que les trajectoires pluriannuelles reposent sur une répartition des efforts entre le secteur des bâtiments et les autres secteurs qui ne sont pas couverts par le système européen d'échange de quotas d'émission et des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission.

principe, d'une proposition de la Commission nationale climat, et, en tout état de cause, après accord des gouvernements des régions²⁶. Les premières trajectoires doivent être définies par arrêté royal pour le 1^{er} juillet 2014 au plus tard et portent sur la période entre le 1^{er} juillet 2014 et le 31 décembre 2020²⁷. Les trajectoires pour les périodes suivantes doivent être définies par arrêté royal au moins deux ans avant la fin de la période précédente²⁸. Les trajectoires pluriannuelles sont par ailleurs adaptées lors de chaque révision de l'objectif belge applicable et, en tout cas, tous les quatre ans²⁹. À défaut d'arrêté royal, l'annexe à la loi spéciale de financement, telle que proposée par la proposition de loi spéciale à l'examen, fixe, en kilo-tonnes de CO₂, les trajectoires des régions pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2030³⁰. Une loi ordinaire peut également modifier une trajectoire pluriannuelle si des normes européennes ou internationales permettent ou imposent une autre trajectoire³¹.

- Chaque année, l'écart entre, d'une part, les émissions annuelles de gaz à effet de serre produites dans chaque région pour les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire et, d'autre part, l'objectif fixé par la trajectoire pluriannuelle de chaque région pour cette même année, est constaté par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, en principe, sur proposition de la Commission nationale Climat et, en tout état de cause, après concertation avec les gouvernements des régions. Il est, lors de cette fixation, tenu compte d'une correction à apporter en fonction des degrés-jours de l'année considérée communiqués par l'Institut royal de météorologie³².

- Chaque année, à partir de l'année budgétaire 2016, un montant est attribué à la région qui dépasse son objectif au cours de l'année qui précède l'année concernée. Ce bonus pour la région est prélevé sur la part fédérale des recettes issues de la mise aux enchères des « droits » (lire : quotas) d'émission de gaz à effet de serre³³ et est plafonné au montant de cette part³⁴. Si la somme des divers bonus devant être attribués aux régions dépasse ce plafond, le montant plafonné est réparti entre les régions au marc le franc³⁵.

- Chaque année, à partir de l'année budgétaire 2016, un montant est attribué à l'autorité fédérale par la région qui n'atteint pas son objectif au cours de l'année qui précède l'année concernée. Ce malus pour la région vient en déduction du montant des moyens financiers qui doivent normalement lui être attribués par l'autorité fédérale en application du titre IV, chapitre II, section 4, de la loi spéciale de financement (soit un prélèvement sur la part du produit

²⁶ Article 65quater, § 2, alinéa 1^{er}, proposé.

²⁷ Article 65quater, § 3, alinéa 2, proposé.

²⁸ Article 65quater, § 4, proposé.

²⁹ Article 65quater, § 3, alinéa 1^{er}, proposé.

³⁰ Article 65quater, § 2, alinéa 2, proposé.

³¹ Article 65quater, § 10, alinéa 2, 1^o, proposé.

³² Article 65quater, § 5, alinéa 1^{er}, proposé.

³³ Article 65quater, § 5, alinéa 2, 1^o, proposé.

³⁴ Article 65quater, § 8, alinéa 1^{er}, proposé.

³⁵ Ibid.

de l'impôt des personnes physiques devant être attribué à la région)³⁶. Il est toutefois, pour chaque région, limité à cinquante pour cent de sa part respective dans les recettes issues de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre au cours de l'année budgétaire au cours de laquelle l'écart concernant la région s'est produit³⁷.

- Les montants dont il est question ci-dessus sont fixés, pour chaque région, sur la base des écarts, entre, d'une part, les émissions annuelles de gaz à effet de serre produites dans chaque région pour les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire et, d'autre part, l'objectif fixé par la trajectoire pluriannuelle de chaque région pour cette même année, multipliés par le prix moyen par quota d'émission sur une base annuelle des quotas d'émission mis aux enchères par la Belgique pour l'année au cours de laquelle ces écarts se sont produits³⁸. Ils ne sont par ailleurs dus que pour autant que des investissements dans des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre soient effectués à due concurrence par l'entité qui reçoit ces montants³⁹.

- Si, au cours d'une année budgétaire, les écarts, pour l'année précédente, ne peuvent être définitivement constatés, ces montants sont provisoirement fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur la base des données provisoires rapportées par les régions ; lorsque ces écarts sont définitivement fixés, les montants à verser aux régions ou à payer par les régions font l'objet d'une régularisation au cours de l'année budgétaire au cours de laquelle ces écarts sont définitivement constatés⁴⁰.

- Il est par ailleurs prévu qu'une loi ordinaire détermine la procédure d'adoption des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre en vue de la fixation des trajectoires pluriannuelles, les modalités complémentaires de leur évaluation annuelle, les modalités complémentaires du calcul des montants à verser aux régions ou à verser par celles-ci, de même que les modalités complémentaires de leur prélèvement⁴¹.

³⁶ Article 65*quater*, § 5, alinéa 2, 2°, proposé. Dans les développements de la proposition de loi spéciale consacrés à cet article, il est fait état, dans la version française, de ce que la fixation de plafonds pour le bonus et les mali de chacune des régions a pour but de s'assurer qu'une part suffisante des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission reste disponible pour la politique climatique dans le secteur des bâtiments et dans d'autres secteurs ; dans la version néerlandaise, n'est cependant visée que la politique climatique dans d'autres secteurs que celui des bâtiments.

³⁷ Article 65*quater*, § 8, alinéa 2, proposé.

³⁸ Article 65*quater*, § 6, alinéa 1^{er}, proposé. Les recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre étant par ailleurs réparties entre l'autorité fédérale et les régions selon des modalités fixées par un accord de coopération entre ces entités (article 65*quater*, § 7). Dans les développements de la proposition de loi spéciale consacrés à cet article, il est fait état, dans la version française, de ce que ces recettes constituent des « recettes non-fiscales propres » à la fois de l'autorité fédérale et des régions ; dans la version néerlandaise, il est cependant référé aux « eigen fiscale ontvangsten » ; cette incohérence doit être levée. L'article 5 de la proposition de loi 53.902/AG crée par ailleurs un fonds budgétaire destiné à la responsabilisation climat.

³⁹ Article 65*quater*, § 6, alinéa 2, proposé. Dans les développements de la proposition de loi spéciale consacrés à cet article, il est, à cet égard, question d'une « promesse préalable » des régions.

⁴⁰ Article 65*quater*, § 9, proposé.

⁴¹ Article 65*quater*, § 10, alinéa 1^{er}, proposé. Voir à ce sujet de la proposition de loi 53.902/AG.

- Une loi ordinaire peut également modifier les autres modalités fixées par l'article 65^{quater} de la loi spéciale de financement si ces modifications sont rendues nécessaires par des normes européennes ou internationales ⁴².

II. Observations générales

3.1. Il convient tout d'abord d'observer que, par le biais du mécanisme de « responsabilisation climat » ainsi mis en place, le législateur spécial, qui poursuit l'objectif de stimuler les régions à respecter les objectifs assignés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des seuls secteurs résidentiel et tertiaire ⁴³, met en place, un mécanisme qui, bien que prévu dans la loi spéciale de financement, n'en a pas moins pour effet d'influencer, de manière indirecte mais certaine, la manière dont les régions pourront exercer des compétences qui leur sont par ailleurs conférées, et ceci même à titre exclusif, s'agissant de la lutte contre l'émission de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et secondaire ⁴⁴, par la loi spéciale du 8 août 1980, notamment par son article 6, § 1^{er}, II, 1^o, relatif à la protection de l'environnement.

Sur le plan des principes et sous réserve de ce qui sera exposé ci-après au sujet des exigences qui résultent de l'article 177 de la Constitution, le Conseil d'État n'aperçoit pas d'objection d'ordre constitutionnel à ce qu'il soit procédé de la sorte par le législateur spécial. La Cour constitutionnelle a, en effet, rappelé à de multiples reprises qu'il y a lieu de considérer que le Constituant et le législateur spécial ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été attribuées, dès lors qu'ils n'en n'ont pas disposé autrement ⁴⁵. Or le législateur spécial en dispose bien autrement en l'espèce, fût-ce par le biais d'un mécanisme introduit dans la loi spéciale de financement et non dans la loi spéciale du 8 août 1980.

Il ne serait toutefois pas inutile que le caractère raisonnable du mécanisme de « responsabilisation climat » ainsi mis en place soit clairement mis en évidence lors du débat parlementaire, notamment à la lumière des observations qui suivent ⁴⁶.

3.2. Il est vrai qu'en principe les trajectoires pluriannuelles ne sont fixées qu'avec l'accord des gouvernements des régions. Il n'en reste cependant pas moins qu'à défaut d'un tel accord, notamment en raison du degré d'exigence trop élevé fixé par les trajectoires envisagées, ce seront les trajectoires fixées par l'annexe à la loi spéciale de financement qui trouveront

⁴² Article 65^{quater}, § 10, alinéa 2, 2^o, proposé.

⁴³ Voir la partie générale des développements de la proposition de loi 53.902/AG.

⁴⁴ Raison pour laquelle l'obligation d'adopter ou, à défaut, le fait de se voir imposer d'office, les trajectoires pluriannuelles ne concerne que les régions.

⁴⁵ Voir, notamment, s'agissant de l'émission de gaz à effet de serre résultant des activités aériennes : C.C., 2 mars 2011, n° 33/2001, B.4.2 ; 14 juin 2012, n° 76/2012, B.5.2.

⁴⁶ Il est, à cet égard, expressément rappelé dans les développements de la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État' que
« La proposition attribue des compétences supplémentaires aux communautés et aux régions et, pour le surplus, ne modifie aucunement la répartition actuelle des compétences et n'influence en rien l'étendue de celles-ci »
(Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 2).

d'office à s'appliquer. Les régions seront en conséquence tenues de se conformer à ces trajectoires, sous peine d'encourir un malus financier, fût-il limité à cinquante pour cent de leur part respective dans les recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre au cours de laquelle l'écart entre les objectifs fixés par la trajectoire annuelle et les émissions effectives de gaz à effet de serre a été constaté pour la région concernée.

À défaut d'autre précision à ce sujet dans les développements de la proposition de loi spéciale à l'examen, la question reste en suspens de savoir si la perte financière qui pourrait être encourue par une région, du fait du non-respect des trajectoires fixées dans l'annexe à la loi spéciale de financement, n'est pas, le cas échéant, de nature à s'avérer disproportionnée et ce, compte tenu de la forte volatilité, d'une année à l'autre, du prix moyen des quotas d'émissions vendus aux enchères.

3.3. Dans le même ordre d'idées, la question se pose aussi de savoir si le choix de ne retenir que le seul objectif de réduction des gaz à effet de serre dans les seuls secteurs résidentiel et tertiaire ne revient pas à conférer à cet objectif une place qui pourrait s'avérer indûment prééminente et ce, au détriment de l'ensemble des politiques que les régions sont amenées à mener en matière de protection de l'environnement. N'y a-t-il pas, en d'autres termes, un risque que les régions soient amenées, en vue d'éviter l'imposition éventuelle d'un malus financier, à devoir négliger d'autres aspects (agriculture, émissions industrielles, transport, circulation, etc.) de leur politique de réduction des gaz à effet de serre en vue de la protection de l'environnement, lesquels aspects pourraient reposer sur des objectifs tout aussi pertinents que celui retenu par le mécanisme proposé ?

3.4. La question se pose enfin de savoir si l'application éventuelle à long terme des trajectoires fixées par l'annexe à la loi spéciale de financement, voire l'application des trajectoires que les régions ont été contraintes d'accepter en vue d'échapper à celles prévues par l'annexe, n'est pas susceptible de conduire progressivement les régions dans l'impossibilité de respecter leurs obligations en matière de protection de l'environnement, telles que celles-ci résultent de normes de droit supérieur.

S'agissant de la Constitution, il convient tout d'abord de tenir compte de l'article 7bis⁴⁷ ou de (1°) certains droits énumérés parmi les droits économiques, sociaux ou culturels mentionnés à l'article 23, tels que le droit à la protection de la santé (2°), le droit à un logement décent (3°) ou le droit à la protection d'un environnement sain (4°).

S'agissant du droit international, il y a lieu plus particulièrement de tenir compte de la Convention-cadre des Nations unies 'sur les changements climatiques', conclue à New York le 9 mai 1992 et à ses protocoles⁴⁸, de même qu'au droit de l'Union européenne en matière de

⁴⁷ Cet article dispose :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations ».

⁴⁸ Qu'il s'agit de lire conjointement, s'agissant de la poursuite de l'objectif commun relatif au développement durable, avec, d'une part, la Convention des Nations Unies 'sur la diversité biologique', conclue à Nairobi le 22 mai 1992, et, d'autre part, la Convention des Nations Unies 'sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique', conclue à Paris le

protection de l'environnement, de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre ou de politique relative à l'amélioration de l'efficacité énergétique ⁴⁹, en vertu duquel des politiques doivent être menées dans les États membres à d'autres fins que la seule réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des seuls secteurs résidentiel et tertiaire.

Il est vrai que l'article 65*quater*, § 10, alinéa 2, 1°, proposé, habilite le législateur ordinaire à modifier les trajectoires établies si des normes européennes ou internationales imposent l'adoption d'autres trajectoires, mais une telle habilitation se heurte à la réserve formulée ci-après ⁵⁰.

Ici encore, il devrait ressortir du débat parlementaire consacré à l'adoption de l'article 65*quater* de la loi spéciale de financement que le législateur spécial s'est effectivement assuré que l'instauration du mécanisme de « responsabilisation climat » ne pose pas de problème au regard des normes supérieures et, notamment, des obligations internationales qui lient les régions.

3.5. En conclusion, il devrait ressortir clairement du débat parlementaire que les balises dont il vient d'être fait mention ont bien été prises en considération dans le cadre de l'adoption de l'article 65*quater* de la loi spéciale de financement.

4.1.1. Il convient dès lors d'évaluer le « mécanisme de responsabilisation climat » proposé à la lumière de l'article 177 de la Constitution en ce qui concerne tout d'abord l'exigence imposant la fixation du système de financement à la majorité spéciale.

4.1.2. Le « mécanisme de responsabilisation climat », défini à l'article 65*quater*, proposé, implique un régime de bonus-malus ayant un impact sur les moyens financiers des régions.

La proposition de loi spéciale intègre les règles de base suivantes de ce mécanisme :

- une trajectoire pluriannuelle de référence comportant des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire (dans une annexe de la loi spéciale) ; ces trajectoires seront d'application pour la période allant du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2030 si aucune autre trajectoire n'a été fixée selon les règles définies dans ce cadre dans l'article 65*quater*, §§ 2 à 4, proposé ;

14 octobre 1994. Il est également renvoyé, en premier lieu, à la Déclaration de Rio 'sur l'environnement et le développement' du 14 juin 1992, en particulier les principes 1, 15, 16 et 17, de même que, s'agissant de la politique climat, à la décision X/33 – Diversité biologique et changements climatiques, adoptée le 29 octobre 2010 par la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique, en particulier le paragraphe 8.

⁴⁹ S'agissant de cette dernière politique, il est renvoyé à la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 'relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE', dont la transposition en droit interne doit être effectuée pour le 5 juin 2014 au plus tard.

⁵⁰ Observations générales sous l'article 66, n° 4.1.3.4.

- un régime pour la constatation annuelle de l'écart entre, d'une part, les émissions annuelles de gaz à effet de serre dans chaque région et, d'autre part, l'objectif fixé par la trajectoire pluriannuelle de chaque région (dans l'article 65*quater*, § 5, alinéa 1^{er}, proposé) ;

- un régime pour la fixation annuelle du bonus ou du malus octroyé à ou dû par chaque région (article 65*quater*, § 5, alinéa 2, et §§ 6 à 9, proposé).

4.1.3.1. Le « mécanisme de responsabilisation climat », inscrit à l'article 65*quater*, proposé, comporte toutefois aussi une série de délégations à d'autres autorités.

4.1.3.2. Il découle ainsi de l'article 65*quater*, §§ 2 et 3, proposé qu'au plus tard le 1^{er} juillet 2014 et, par la suite, à chaque révision des objectifs belges applicables et en tout cas tous les quatre ans, une trajectoire pluriannuelle d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire doit être définie pour chaque région, « par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et après accord des gouvernements des régions, sur la base d'une proposition de la Commission nationale Climat, selon les modalités fixées par la loi ordinaire ».

Le système ainsi inscrit dans la loi spéciale entend, en ce qui concerne la fixation des objectifs en matière d'émissions de gaz à effet de serre, tenir compte, d'une part, de la nécessité d'adapter ces objectifs aux circonstances variables mais également, d'autre part, de l'autonomie des régions en matière d'environnement ⁵¹.

Le Conseil d'État est dès lors d'avis que le mécanisme instauré par l'article 65*quater*, §§ 2 et 3, proposé est suffisamment élaboré pour satisfaire à l'exigence de l'article 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution selon laquelle le « système de financement » doit être fixé par une loi à majorité spéciale. Le régime prévu au paragraphe 2 concerne en effet exclusivement la définition des objectifs, dans le respect de l'autonomie des régions en la matière, alors que les règles de base relatives aux autres aspects du régime de bonus-malus sont définies dans la loi spéciale même, à l'exception d'une série de délégations au législateur ordinaire qui seront examinées ci-après ⁵².

Le Conseil d'État estime dès lors admissible que la trajectoire pluriannuelle d'objectifs, inscrite dans l'annexe de la loi spéciale même, soit uniquement applicable à défaut d'arrêté royal pris après accord des régions et que les trajectoires fixées par arrêté royal avec l'accord des régions seront applicables pour le surplus.

Il convient cependant, à cet égard, de préciser un point de la proposition de loi spéciale. L'article 65*quater*, § 2, alinéa 2, proposé, dispose :

« À défaut d'arrêté royal fixant la trajectoire conformément à l'alinéa 1^{er}, les trajectoires pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2030 sont celles fixées conformément à l'annexe à la présente loi ».

⁵¹ Article 6, § 1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁵² N° 4.1.3.3.

Il découle clairement de cette disposition que, si la première trajectoire n'a pas été fixée pour le 1^{er} juillet 2014, tel que le prévoit l'article 65^{quater}, § 3, alinéa 2, proposé, les trajectoires qui seront alors applicables sont celles fixées conformément à l'annexe de la loi spéciale de financement. La question se pose toutefois de savoir quelles trajectoires s'appliqueront à défaut d'arrêtés royaux devant définir les trajectoires après quatre, huit, douze ans, etc., comme il est prévu par l'article 65^{quater}, § 3.

Il appartient au législateur spécial de disposer expressément si, dans ce cas également, les trajectoires fixées dans l'annexe de la loi spéciale seront d'application – ce que semble suggérer le texte proposé – ou si les trajectoires, fixées dans le dernier arrêté royal adopté avec l'accord des régions, restent applicables.

4.1.3.3. L'article 65^{quater} proposé comporte en outre une série de délégations au législateur ordinaire. Certaines d'entre elles ne concernent pas les règles de base du système de financement.

Ainsi, l'article 65^{quater}, § 2, proposé dispose qu'il revient au législateur ordinaire de fixer les « modalités » en vue de définir les trajectoires pluriannuelles par arrêté royal, après accord des gouvernements des régions, sur la base d'une proposition de la Commission nationale Climat.

L'article 65^{quater}, § 10, alinéa 1^{er}, proposé, dispose en outre que la loi détermine la procédure d'adoption des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre visés au paragraphe 2 et les modalités complémentaires de leur évaluation annuelle, ainsi que celles du calcul des montants mentionnés au paragraphe 6 de ce même article et de leur prélèvement.

Ces délégations ne portent pas atteinte à l'article 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Cette disposition interdit certes au législateur ordinaire de régler le système de financement pour les régions, mais elle n'exclut pas que le législateur spécial, après avoir défini lui-même les règles de base, habilite le législateur ordinaire à préciser ces règles de base en réglant leurs aspects non essentiels⁵³. Le Conseil d'État a déjà déclaré auparavant à propos de l'exécution d'une telle délégation :

« Il résulte desdites dispositions constitutionnelles qu'il revient au législateur spécial, à l'exclusion du législateur ordinaire, de régler le système de financement des communautés et des régions. Le législateur ordinaire doit donc adopter des lois d'exécution de la loi spéciale, mais sans modifier celle-ci, ni y déroger⁵⁴ »⁵⁵.

⁵³ Avis 21.990/VR donné le 18 décembre 1992 précité ; avis 31.227/VR donné le 21 février 2001 sur un avant-projet de loi spéciale 'portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions' (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1183/1, 69).

⁵⁴ *Note de l'avis* : Voir en ce sens, par exemple, l'avis L. 21.990/VR du 18 décembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558-2).

⁵⁵ Avis 29.722/VR donné le 17 décembre 1999 sur un avant-projet devenu la loi du 26 juin 2000 'exécutant l'article 62 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions' (*Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 263/1).

4.1.3.4. À la lumière de l'article 177, alinéa 1^{er}, de la Constitution, le Conseil d'État doit cependant émettre une réserve au sujet de la délégation attribuée au législateur ordinaire à l'article 65^{quater}, § 10, alinéa 2, proposé.

Conformément à cette disposition proposée, la loi peut

« 1° modifier la trajectoire établie conformément au paragraphe 2, si des normes européennes ou internationales permettent ou imposent une autre trajectoire ;

2° modifier les autres modalités fixées par le présent article si ces modifications sont rendues nécessaires par des normes européennes ou internationales ».

Dès lors que les trajectoires pluriannuelles constituent un élément essentiel du régime de bonus-malus et relèvent, en d'autres termes, des règles de base du système de financement, il n'appartient pas au législateur ordinaire de les modifier unilatéralement. Pareille délégation ne serait admissible que pour autant que et dans la mesure où la (les) modification(s) apportée(s) est (sont) la conséquence nécessaire des normes européennes ou internationales modifiées, qui, en ce qui concerne leur exécution, ne laissent aucune marge d'appréciation aux autorités nationales – ni à l'autorité fédérale, ni aux régions – et dans la mesure où elles supposent nécessairement une mise en œuvre coordonnée par l'autorité fédérale. Le Conseil d'État rappelle toutefois qu'il revient en principe aux Régions mêmes, eu égard à l'article 6, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, de se conformer aux obligations internationales et européennes en matière d'environnement et que le législateur fédéral peut dans ce cadre se substituer à une région qui manque à ses obligations en la matière uniquement sur la base de l'article 169 de la Constitution et aux conditions définies à l'article 16, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980⁵⁶.

L'article 65^{quater}, § 10, alinéa 2, 1°, proposé, ne peut par conséquent pas aboutir, dès lors qu'il permet déjà une modification unilatérale des trajectoires pluriannuelles par le législateur ordinaire, si des normes européennes ou internationales « permettent » une autre trajectoire.

Pour autant que cette modification unilatérale par le législateur ordinaire soit rendue possible, lorsque les normes européennes ou internationales « imposent » une autre trajectoire, ce régime ne peut être admis qu'à condition : 1° que la trajectoire imposée porte sur l'émission de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire, 2° que la trajectoire imposée ne laisse aucune marge d'appréciation à l'autorité, et 3° qu'elle nécessite une mise en œuvre fédérale coordonnée.

Ces conditions ne sont à l'heure actuelle pas encore remplies et il apparaît au Conseil d'État qu'il est très improbable qu'elles le soient effectivement à l'avenir.

La réserve formulée par le Conseil d'État au sujet de l'article 65^{quater}, § 10, alinéa 2, 1°, proposé n'exclut au demeurant pas que les objectifs des trajectoires pluriannuelles

⁵⁶ L'article 38 de la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1) étend encore le mécanisme de substitution au respect des obligations en vertu de la Convention-Cadre sur les changements climatiques ou l'un de ses protocoles.

soient adaptés sur la base de l'article 65*quater*, § 3, proposé, à chaque révision des objectifs belges applicables, et ce dans le respect de l'article 65*quater*, § 2, proposé.

Enfin, en ce qui concerne l'article 65*quater*, § 10, alinéa 2, 2°, proposé, la question se pose de savoir quelles sont les modalités qui y sont visées. Comme il a déjà été indiqué ci-dessus, l'article 65*quater*, § 2, proposé charge en effet déjà le législateur ordinaire de définir les modalités de fixation des trajectoires pluriannuelles tandis que l'article 65*quater*, § 10, alinéa 1^{er}, confie au législateur ordinaire la détermination de la procédure d'adoption des objectifs visés au paragraphe 2 et des modalités complémentaires de leur évaluation annuelle, ainsi que de celles du calcul des montants mentionnés au paragraphe 6 de cet article et de leur prélèvement.

Pour tous ces motifs, il est recommandé d'omettre l'article 65*quater*, § 10, alinéa 2, proposé et il est en tout cas nécessaire de supprimer les mots « permettent ou » à l'alinéa 2, 1°, proposé.

4.2. L'article 177, alinéa 2, de la Constitution, dispose que les parlements régionaux déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par les règles visées à l'article 134.

Ainsi que le Conseil d'État l'a rappelé à plusieurs reprises, cette disposition implique qu'il n'appartient pas au législateur spécial de déterminer l'affectation des moyens qui reviennent aux régions⁵⁷.

L'article 65*quater*, § 6, alinéa 2, proposé est par conséquent contraire à l'article 177, alinéa 2, de la Constitution, dès lors qu'il détermine l'affectation des montants qui reviennent à l'État fédéral et/ou aux régions, en vertu du régime de bonus-malus instauré par cet article proposé. Il dispose en effet :

« Ces montants ne sont dus que pour autant que des investissements dans des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre soient effectués à due concurrence par l'autorité qui reçoit ces montants ».

Cette disposition ne pourrait être adoptée qu'à condition que : 1° l'affectation de ces montants soit directement déterminée dans des normes internationales ou européennes, 2° ces normes ne laissent aucune marge d'appréciation à l'autorité, et 3° une mise en œuvre fédérale coordonnées de ces normes soit requise.

⁵⁷ Voir notamment : l'avis 18.806/1/2 des 23 et 24 novembre 1988 sur le projet devenu la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 635/1, p. 7) ; l'avis 31.227/VR précité ; l'avis 31.649/VR du 15 mai 2001 sur des amendements au projet de loi spéciale 'portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions' (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1183/4) ; les avis 41.664/VR et 41.665/VR du 22 novembre 2006 sur un avant-projet de loi spéciale 'portant octroi d'une allocation spéciale unique au profit de la Communauté française, de la Région wallonne, de la Communauté flamande, de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 1964/1) et sur un avant-projet de loi 'portant octroi d'une allocation spéciale unique au profit de la Communauté germanophone' (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-07, n° 1965/1) ; l'avis 44.243/AG du 10 avril 2008 sur une proposition de loi spéciale 'portant des mesures institutionnelles' (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-602/2) ; l'avis 51.219/AG du 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi spéciale du 22 juillet 2012 'portant un juste financement des Institutions bruxelloises' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1568/2, p. 2).

Ces conditions ne sont pas encore remplies à l'heure actuelle et il apparaît au Conseil d'État qu'il est très improbable qu'elles le soient effectivement à l'avenir.

En l'occurrence également, il est recommandé de supprimer l'article 65^{quater}, § 6, alinéa 2, proposé.

5. Comme exposé précédemment⁵⁸, l'annexe à la proposition de loi spéciale à l'examen fixe les objectifs « par défaut »⁵⁹ de réductions d'émissions de gaz à effet de serre dans les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire en kilo-tonnes de CO₂ etce pour les années 2015 à 2030.

Ces objectifs sont différents selon la région concernée, ce qui nécessite des justifications raisonnables au regard du principe d'égalité, fondées sur des éléments exacts en fait, objectifs, pertinents et en rapport avec l'un des but recherchés, à savoir « l'établissement d'une stratégie climatique nationale s'inscrivant dans les objectifs internationaux et européens en matière de politique climatique ».

Force est de constater que le dossier transmis à la section de législation ne comporte pas de justifications de ce type, qui seraient fondées, notamment, sur une analyse de la situation respective de chacune des régions au regard du droit international et de l'Union européenne pertinent en la matière.

Les délégués du Président de la Chambre des représentants ont exposé à ce sujet que :

« Het in de bijlage voorziene 'terugvaltraject' vertaalt de broeikasgasemissiereductiedoelstelling voor de non-ETS-sector in België in geval de Europese Unie een broeikasgasemissiereductiedoelstelling van -0,30 zou aannemen, namelijk -0,21 tegen 2020 ten opzichte van 2005, gelijk voor de drie gewesten ».

Cette explication, extrêmement brève, ne peut être considérée comme suffisante, tant au regard du principe d'égalité qu'en considération de l'ensemble des règles pertinentes de droit international et de l'Union européenne⁶⁰. Elle ne permet en effet pas de comprendre pour quel(s) motif(s) les chiffres retenus sont ceux qui figurent à l'annexe à l'examen.

Le législateur spécial doit donc être en mesure de justifier les chiffres retenus dans l'annexe et les différences entre les trois régions.

À défaut, l'annexe à la proposition à l'examen sera revue en conséquence.

6. Sous réserve des observations qui ont été formulées au regard de cette disposition dans l'avis 53.932/AG, donné le 27 août 2013, le Conseil d'État se demande également comment

⁵⁸ Portée de la disposition proposée, point 2.

⁵⁹ C'est-à-dire à défaut d'arrêté royal fixant ceux-ci.

⁶⁰ Les délégués du Président de la Chambre des représentants ont fait état à cet égard de ce qu'il n'avait pas été tenu compte, lors de l'élaboration de l'annexe proposée, de la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 'sur la performance énergétique des bâtiments'.

seront appelés à se combiner, d'une part, le mécanisme de « responsabilisation climat », mis en place par l'article 65*quater* proposé, et, d'autre part, le nouveau mécanisme, élargi, de substitution de l'État fédéral à la région concernée, du fait de la constatation du non-respect par celle-ci d'une obligation internationale ou supranationale en matière de lutte contre le changement climatique, mis en place par l'article 16, § 4, proposé⁶¹, et ce, lorsqu'un même manquement d'une région tombera simultanément dans le champ d'application de ces deux dispositions : la région sera-telle, le cas échéant, amenée à verser à l'État fédéral tant le malus financier prévu par l'article 65*quater* proposé de la loi spéciale de financement que la récupération des frais exposés par l'État fédéral dans le cadre de sa substitution à la région, telle que prévue par l'article 16, § 4, alinéa 4, proposé de la loi spéciale du 8 août 1980 ? La même question se pose par ailleurs s'agissant du mécanisme de substitution déjà actuellement prévu par l'actuel article 16, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, relatif aux suites à donner à une condamnation par une juridiction internationale ou supranationale.

Une réponse devrait également être apportée à cette question lors du débat parlementaire.

III. Observations particulières

7. Selon l'article 65*quater*, §§ 2, alinéa 1^{er}, et 3, alinéa 2, proposés, une trajectoire pluriannuelle est fixée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les premières trajectoires étant définies au plus tard le 1^{er} juillet 2014 et portant sur la période entre cette date et le 31 décembre 2020.

Selon l'article 65*quater*, § 3, alinéa 1^{er}, proposé, les trajectoires pluriannuelles sont adaptées lors de chaque révision de l'objectif belge applicable et en tout cas tous les quatre ans.

Selon l'article 65*quater*, § 4, proposé, les trajectoires suivantes seront définies au moins deux ans avant la fin de la période précédente.

La question se pose dès lors de savoir comment combiner ces diverses dispositions et quelle est, en finalité, la période que devra couvrir chaque arrêté royal délibéré en Conseil des ministres en vue de la fixation d'une trajectoire pluriannuelle.

Une question analogue se pose s'agissant de la loi ordinaire qui pourrait être adoptée afin de modifier la trajectoire établie conformément à l'article 65*quater*, § 2, proposé. Quelle sera en effet la période de validité de cette loi ?

Les dispositions proposées doivent donc être amendées afin de préciser clairement la période couverte par chaque arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, celle couverte par la loi ordinaire adoptée afin de modifier la trajectoire initialement établie, de même que les modalités concrètes selon lesquelles les trajectoires annuelles ainsi établies peuvent être adaptées lors de chaque révision de l'objectif belge.

⁶¹ Article 38 de la proposition de loi spéciale 'relative à la Sixième Réforme de l'État' (Doc. parl., Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1), au sujet de laquelle l'avis 53.932/AG précité est donné le 27 août 2013.

Il est par ailleurs renvoyé à l'observation générale formulée sur l'article 65*quater*, §§ 2 et 3 ⁶².

8. L'article 65*quater*, § 5, alinéa 1^{er}, proposé, entend régler la manière dont est calculé l'écart entre les émissions annuelles de gaz à effet de serre dans chaque région, d'une part, et l'objectif fixé par la trajectoire pluriannuelle de chaque région pour cette même année, d'autre part.

Si cette disposition pose le principe selon lequel une correction sera apportée à ce calcul « en fonction des degrés-jours de l'année considérée communiqués par l'Institut royal de Météorologie », elle ne règle cependant pas, pas plus que la loi ordinaire proposée en exécution de l'article 65*quater* proposé, la manière dont cette correction sera apportée.

Cette lacune doit en conséquence être comblée.

9. À l'article 65*quater*, § 5, alinéa 2, 1^o, proposé, la question se pose s'il ne convient pas de viser les « quotas » d'émission plutôt que les droits d'émission, et ce, par souci de cohérence avec l'expression utilisée par ailleurs dans la disposition proposée.

10. En application de l'article 65*quater*, § 9, proposé les montants financiers sont « provisoirement fixés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, sur la base des données provisoires rapportées par les régions ». Rien n'est cependant prévu s'agissant de la fixation des montants financiers « définitifs ». Cette lacune doit être comblée dans la disposition proposée.

La question se pose, en outre, de savoir s'il ne conviendrait pas que la procédure de concertation avec les gouvernements de région soit prévue pour tout arrêté royal devant être adopté en application de l'article 65*quater* et non, comme c'est actuellement le cas dans l'article 65*quater*, § 5, alinéa 1^{er}, pour la seule fixation des « écarts ».

⁶² N° 4.1.3.2.

Article 73

En ce qui concerne les centimes additionnels régionaux exprimés en pourcent qui sont « arrondis mathématiquement à 3 décimales », il est *mutatis mutandis* renvoyé à l'observation formulée sur l'article 8.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Michel FAUCONIER

Marnix VAN DAMME

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Veerle VERTONGEN

Robert ANDERSEN