ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 31 mars 1972, d'une demande d'avis sur un projet de loi "délimitant le champ fiscal des agglomérations et des fédérations de communes", a donné le 11 avril 1972 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 31e maart 1972 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot afbakening van het belastinggebied van de agglomeraties en de federaties van gemeenten", heeft de 11e april 1972 het volgend advies gegeven :

INTITULE.

Le texte suivant est proposé :

"Projet de loi fixant les limites du pouvoir d'imposition des agglomérations et des fédérations de communes".

PREAMBULE.

Il ne s'indique pas, dans l'arrêté royal prescrivant le dépôt du projet de loi, d'invoquer la loi du 26 juillet 1971, même si le projet apparaît comme un complément indispensable pour la mise en application de l'article 48 de cette loi.

DISPOSITIF.

Le projet a principalement pour objet de permettre :

1° l'établissement de taxes propres aux agglomérations et fédérations de communes et déterminées par leur objet (article 1er);

2° la perception de centimes et de taxes additionnels aux impôts d'Etat et provinciaux (articles 2 et suivants).

Si, pour les additionnels, le rôle des agglomérations et fédérations se borne à en fixer le taux, en revanche pour les taxes qui leur sont propres, celles-ci devront en régler l'assiette, le taux et les modalités d'imposition .

L'étendue de ce dernier pouvoir est limitée par les termes de l'article 1er du projet.

.../...

Article 1er.

Cet article autorise les agglomérations et les fédérations de communes à percevoir "des taxes se rapportant aux attributions qui leur sont effectivement transférées par application de l'article 4 de la loi du 26 juillet 1971".

Selon l'exposé des motifs, "les pouvoirs (1) des communes et des provinces ont un caractère général et indéfini, à moins que la loi n'en décide formellement autrement. Les agglomérations et les fédérations, par contre, n'ont que les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi ou en vertu de la loi.

Le but de l'article 1er est de réserver aux agglomérations et fédérations le domaine fiscal correspondant aux attributions qui leur sont transférées, et uniquement ce domaine, afin qu'elles disposent des ressources normalement liées à leurs activités".

Selon les renseignements fournis par les délégués du Gouvernement, les budgets des agglomérations et des fédérations obéiront à la règle de l'universalité. Il n'y aura donc pas de recettes "affectées" à certaines dépenses au sens des dispositions applicables au budget de l'Etat (article 3, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

Il s'ensuit que le lien qui doit unir les taxes et les attributions n'est pas de nature financière. Ainsi, il ne suffirait pas que, dans l'intention de l'autorité intéressée,

.../...

---

(1) fiscaux.

le produit d'une taxe quelconque (telle, par exemple, une taxe sur les enseignes lumineuses) soit destiné à couvrir les frais d'enlèvement des immondices pour que cette taxe puisse être considérée comme se rapportant à cet objet.

Le lien doit donc être de nature réelle. Pour être légalement justifiée, la taxe doit avoir une assiette qui soit en relation étroite tant avec l'attribution transférée qu'avec le service rendu au contribuable.

Ainsi, il ne se justifierait pas que la taxe "se rapportant" à l'enlèvement des immondices soit calculée sur les portes et fenêtres ou sur la longueur de la façade de l'immeuble à front de rue. Mais, de ce que l'assiette de la taxe doit être en relation directe avec le service rendu, il ne résulte pas que la taxe doive être strictement proportionnelle à la quantité d'immondices enlevées. Il s'agit, en effet, d'impôts et, plus spécialement, de taxes rémunératoires, et non de redevances.

A cet égard, l'article 49 de la loi du 26 juillet 1971 prévoit que le transfert des attributions communales s'accompagne de l'abrogation des taxes rémunératoires figurant dans les règlements fiscaux des communes.

On doit en inférer que les taxes qui seront perçues par les agglomérations et fédérations auront ce même caractère de taxes rémunératoires.

Or, selon M. VAN HOUTTE, les taxes rémunératoires ne sont dues par le contribuable que si ce dernier a profité personnellement d'un service ou d'une prestation de l'autorité (Principes de droit fiscal belge, Ed. Erasme, 1958, n° 61).

*

* *

.../...

Citée pour la première fois, la loi du 26 juillet 1971 devrait apparaître dans l'article 1er avec son intitulé complet : "organisant les agglomérations et les fédérations de communes".

Article 2.

Le mot "percevoir" est mal utilisé puisque la perception des centimes additionnels est opérée par les receveurs provinciaux en même temps que la taxe due à la province. Ce mot devrait être remplacé par le mot "établir".

Il conviendrait de rédiger le 6° de cet article en harmonie avec le nouveau texte que le projet contient pour remplacer l'article 42 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, et d'écrire :

"6° taxe sur les bateaux, les canots, les cyclomoteurs, les motocyclettes et les bicyclettes".

Article 3.

Comme la perception des centimes additionnels est opérée par les agents de l'Etat en même temps que le précompte immobilier dû à l'Etat, le mot "percevoir" doit également être remplacé par le mot "établir".

Au surplus, il conviendrait de faire apparaître les deux éléments contenus dans l'article : d'abord l'autorisation de taxer, ensuite la limite fixée, qui peut toujours faire l'objet de modification.

Le texte suivant est proposé : .../...

Le texte suivant est proposé :

"L'agglomération et la fédération de communes peuvent établir des centimes additionnels au précompte immobilier, à concurrence de cent centimes au maximum".

Article 4.

Par souci de clarté et pour éviter toute équivoque sur ce qu'il faut entendre par impôt dû à l'Etat (application des articles 353, 80, 88, 359, 188 à 190, 191 à 205, 89 à 91 et 334 du Code des impôts sur les revenus), il conviendrait d'intégrer le contenu de cet article à l'article 355 du Code des impôts sur les revenus.

Article 6.

Le 1° devrait être dissocié, car les mots à remplacer dans le texte français de l'article 239, alinéa 1er, du Code des impôts sur les revenus diffèrent de ceux qui doivent être remplacés dans les articles 11, 136 et 137.

Les textes suivants sont proposés :

"1° A l'article 11, 2°, à l'article 136 et à l'article 137, § 2, inséré par l'article 17 de la loi du 15 juillet 1966, les mots "les provinces, les communes" sont remplacés par les mots : "les provinces, les agglomérations, les fédérations de communes et les communes".

2° à 11° (comme au projet).

.../...

"12° A l'article 239, alinéa 1er, les mots "aux provinces, aux communes" sont remplacés par les mots : "aux provinces, aux agglomérations, aux fédérations de communes, aux communes".

*
* *

Les numéros 12° à 17° deviendraient, dès lors, 13° à 18°.

*
* *

Au 13° du projet, dans le texte français proposé pour l'article 353, alinéa 1er, il serait plus exact d'écrire : " ... dont la perception est permise par l'article 48, § 1er, 4° ... ".

*
* *

La "partie" de l'impôt dont il est question à l'article 353 est qualifiée de "quotité" dans les articles 355 et 359. Il est proposé d'uniformiser la terminologie et d'adopter partout "quotité".

*
* *

.../...

Au 14°, la finale de l'article 354 ferait mieux apparaître qu'il ne peut y avoir de discrimination entre les ressortissants d'une agglomération ou d'une fédération, en étant rédigée comme suit : " ... qui sont imposables à l'impôt des personnes physiques respectivement dans cette commune ou dans les communes faisant partie de cette agglomération ou fédération".

*

* *

Au 15°, compte tenu de l'observation formulée à propos de l'article 4, le texte suivant est proposé pour les alinéas 2 et 3 de l'article 355 :

"Ce pourcentage doit être un nombre exempt de fraction; il ne peut excéder :

a) un pour cent lorque la taxe est établie par une agglomération ou une fédération de communes;

b) cinq pour cent lorsqu'elle est établie par une commune faisant partie d'une agglomération ou d'une fédération de communes;

c) six pour cent lorsqu'elle est établie par une autre commune.

La taxe additionnelle ne peut faire l'objet d'aucune réduction, exemption ou exception".

A l'alinéa 4 du même article 355, le membre de phrase : "calculée conformément aux articles 353 et 359", devrait être encadré de virgules.

*

* *

.../...

Au 17°, la fin de l'article 359 serait plus compréhensible si l'on indiquait ce que contiennent les articles auxquels il est fait référence : " ... sont déterminés conformément aux règles relatives à ces impôts,après imputation des précomptes et compléments de précomptes immobiliers visés aux articles 188 à 190 et 197,§ 1er,1° et 3°,mais avant déduction des autres précomptes, crédit d'impôt, quotité forfaitaire d'impôt étranger et revenus prélevés sur les réserves de société, visés aux articles 191 à 204, avant application des majorations pour absence ou insuffisance de versements anticipés, prévues aux articles 89 à 91, ainsi que des accroissements d'impôt prévus à l'article 334".

Article 7.

Au 2°, il convient d'écrire : " ... est remplacé par les dispositions suivantes : ... ".

*

* *

Dans le nouveau texte proposé pour l'article 42, § 2, il est prévu que le décime additionnel à la taxe de circulation est établi au profit de la commune d'imposition.

Pour éviter d'éventuels conflits entre les communes, ou entre les agglomérations et les fédérations, il y aurait lieu de préciser la territorialité de l'impôt en liant l'assujettissement soit au lieu indiqué dans le carnet d'immatriculation, soit au domicile ou à la résidence des personnes physiques et au siège social ou au siège d'exploitation des personnes morales.

*

* *

.../...

En vertu du paragraphe 3, 1°, du même article 42, une exemption est prévue en faveur des véhicules pour lesquels a été délivrée une autorisation générale de transport national.

L'article 1er de la loi du 1er août 1960 relative au transport rémunéré de choses par véhicules automobiles prévoit trois types d'autorisation :

1) le certificat de transport pour les transports à courte distance;
2) l'autorisation de transport national pour les véhicules utilisés exclusivement à l'intérieur du Royaume;
3) l'autorisation de transport international pour les véhicules destinés à franchir les frontières du Royaume.

L'exemption ne jouera donc plus que pour le 2°, contrairement au texte actuellement en vigueur, dont la portée s'étendait aux véhicules assortis d'une autorisation de transport international.

*

* *

A l'article 42, § 3, 1° et 2°, la loi du 1er août 1960 et l'arrêté-loi du 30 décembre 1946, doivent être indiqués avec leur intitulé.

OPSCHRIFT.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Ontwerp van wet tot vaststelling van de grenzen van de belastingbevoegdheid van agglomeraties en federaties van gemeenten".

AANHEF.

Het is onnodig in het koninklijk besluit tot indiening van het wetsontwerp de wet van 26 juli 1971 aan te halen, ook al blijkt het ontwerp een onmisbare schakel te zijn in de tenuitvoerlegging van artikel 48 van die wet.

ARTIKELEN.

Het ontwerp strekt in hoofdzaak om mogelijk te maken dat worden geheven :

1° belastingen die eigen zijn aan agglomeraties en federaties, en waarvoor het object bepalend is (artikel 1) ;

2° opcentiemen en aanvullende belastingen op Staats- en provinciebelastingen (artikel 2 en volgende).

Voor opcentiemen en aanvullende belastingen doen agglomeraties en federaties niets meer dan het tarief vaststellen ; ten aanzien van eigen belastingen moeten zij de grondslag, het tarief en de aanslagregelen bepalen.

.../...

De omvang van die laatste bevoegdheid wordt beperkt door de termen van artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 1.

Dit artikel machtigt agglomeraties en federaties tot het heffen van "belastingen welke betrekking hebben op de bevoegdheden die hun werkelijk zijn overgedragen bij toepassing van artikel 4 van de wet van 26 juli 1971".

Volgens de memorie van toelichting zijn de "(belasting)bevoegdheden van de provincies en gemeenten inderdaad algemeen en onbepaald, tenzij de wet er op uitdrukkelijke wijze anders heeft over beschikt. Daartegenover hebben de agglomeraties en federaties van gemeenten slechts die bevoegdheden,welke hun door de wet of krachtens de wet zijn toegekend.

Het is de bedoeling van artikel 1 het gemeentelijk belastingdomein betrekkelijk de overgehevelde attributies, doch niet meer, aan de agglomeraties en federaties voor te behouden, zodanig dat ze kunnen beschikken over de inkomsten die normaliter aan hun activiteiten gebonden zijn".

Naar de gemachtigden van de Regering hebben verklaard, zullen de begrotingen van agglomeraties en federaties gehoorzamen aan de regel van de universaliteit. Geen ontvangsten zullen dus bestemd zijn voor bepaalde uitgaven in de zin van de voor de Rijksbegroting geldende bepalingen (artikel 3, tweede lid, van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit).

.../...

Er zal dus geen financiële binding tussen belastingen en bevoegdheden hoeven te zijn. Het zou dan ook niet voldoende zijn dat de betrokken autoriteit het zo ziet, dat de opbrengst van een belasting (bv. op lichtreclames) bestemd is tot dekking van de kosten voor ophaling van huisvuil, opdat die belasting ook geacht kan worden op dat object betrekking te hebben.

Er moet dus een wezenlijke binding zijn. Wil een belasting wettelijk verantwoord zijn, dan moet zij een grondslag hebben die nauw aansluit zowel bij de overgedragen bevoegdheid als bij de aan de belastingplichtige bewezen dienst.

Met name zou het niet aangaan dat de op ophaling van huisvuil "betrekking hebbende" belasting berekend wordt op deuren en vensters of op de lengte van de straatgevel. Maar de noodzakelijke rechtstreekse binding tussen belastinggrondslag en bewezen dienst brengt niet mee, dat de belasting strikt in verhouding moet staan tot de hoeveelheid opgehaald huisvuil. Het gaat immers om belastingen, bepaaldelijk om verhaalbelastingen, niet om retributies.

Artikel 49 van de wet van 26 juli 1971 zegt hierover dat de overheveling van gemeentebevoegdheden samengaat met de opheffing van verhaalbelastingen in de gemeentelijke belastingverordeningen.

Daaruit moet worden afgeleid dat belastingen die door agglomeraties en federaties worden geheven, verhaalbelastingen zullen zijn.

.../...

Verhaalbelastingen nu zijn volgens M.VAN HOUTTE slechts verschuldigd door belastingplichtigen die persoonlijk voordeel halen uit een dienst of een prestatie van de overheid (Beginselen van het Belgisch belastingrecht, uitg. Standaardboekhandel 1956, nr. 61).

In artikel 1, waar ze dus voor 't eerst wordt aangehaald, moet de wet van 26 juli 1971 voluit worden geciteerd : "houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten".

Artikel 2.

Het woord "heffen" is hier minder dienstig ; de opcentiemen worden door de provincieontvangers tegelijk met de aan de provincie verschuldigde belasting geheven. Men schrijve : "invoeren".

De tekst onder 6° van dat artikel brenge men in overeenstemming met de nieuwe tekst, welke het ontwerp in de plaats bedoelt te stellen voor artikel 42 van het Wetboek van de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, en wel als volgt :

"6° belasting op vaartuigen, bootjes, rijwielen met hulpmotor, motorrijwielen en rijwielen".

.../...

Artikel 3.

De opcentiemen worden door Rijksambtenaren geheven, tegelijkertijd met de aan de Staat verschuldigde onroerende voorheffing. "Heffen" vervange men dus ook hier door "invoeren".

Voorts zouden de twee momenten in het artikel op de voorgrond moeten treden : eerst de machtiging tot belasten, dan de vastgestelde grens, die te allen tijde aan wijziging onderhevig is.

De volgende tekst wordt in overweging gegeven :

"Agglomeraties en federaties van gemeenten kunnen opcentiemen op de onroerende voorheffing invoeren tot ten hoogste honderd centiemen".

Artikel 4.

Voor de overzichtelijkheid en mede ter voorkoming van misverstand over wat aan de Staat verschuldigde belasting is (toepassing van de artikelen 353, 80, 88, 359, 188 tot 190, 191 tot 205, 89 tot 91 en 334 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen) verwerke men de inhoud van dat artikel in artikel 355 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen.

Artikel 6.

De tekst onder 1° moet terwille van verschillen in de overeenkomstige Franse tekst gesplitst worden, want in artikel 239, eerste lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen zijn andere termen te vervangen dan in de artikelen 11, 136 en 137.

.../...

Voorgesteld wordt :

"1° in artikel 11, 2°, in artikel 136 en in artikel 137, § 2, ingevoegd door artikel 17 van de wet van 15 juli 1966 worden de woorden "de provincies, de gemeenten" vervangen door "de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten en de gemeenten" ;

2° tot 11° (zoals in het ontwerp) ;

"12° in artikel 239, eerste lid, vervange men de woorden "de provincies, de gemeenten" door "de provincies, de agglomeraties, de federaties van gemeenten, de gemeenten".

*
* *

De nummers 12° tot 17° worden dan 13° tot 18°.

* * *

Onder 13°, Franse tekst, voorgesteld voor artikel 353, eerste lid, schrijve men naar het voorbeeld van het Nederlandse "toegestaan" : "... dont la perception est permise par l'article 48, § 1er, 4° ...".

*
* *

Het "gedeelte" van de personenbelasting waarvan sprake is in artikel 353 heet in de artikelen 355 en 359 nu eens het "deel" dan weer het "gedeelte". Men gebruike overal "gedeelte".

.../...

Onder 14° zou artikel 354, aan het eind, beter doen uitkomen dat er geen discriminatie tussen inwoners van een agglomeratie of een federatie mag zijn, indien het als volgt was geredigeerd : "... die in de personenbelasting belastbaar zijn in die gemeente dan wel in de gemeenten die deel uitmaken van die agglomeratie of federatie".

*

* *

Onder 15° wordt, mede in aansluiting op de opmerking bij artikel 4, de volgende tekst voorgesteld voor de alinea's 2 en 3 van artikel 355 :

"Dat percentage moet een getal zonder breukgedeelte zijn; het mag nier hoger liggen dan :

a) één ten honderd als de belasting ingevoerd is door een agglomeratie of een federatie van gemeenten;

b) vijf ten honderd als zij ingevoerd is door een gemeente die deel uitmaakt van een agglomeratie of een federatie van gemeenten;

c) zes ten honderd als zij ingevoerd is door een andere gemeente.

Op de bijbelasting mag geen vermindering, vrijstelling of uitzondering worden toegepast".

In het vierde lid van hetzelfde artikel 355, Franse tekst, ontbreken komma's vóór en na het zinsdeel "calculée conformément aux articles 353 et 359".

*

* *

.../...

Onder 17° zou men de leesbaarheid van artikel 359 bevorderen als men aangaf wat de inhoud is van de aangehaalde artikelen : "... worden vastgesteld overeenkomstig de op die belastingen toepasselijke regelen, na aanrekening van het bedrag van de onroerende voorheffingen en de aanvullende onroerende voorheffingen bedoeld in de artikelen 188 tot 190, en 197, §1, 1° en 3°, maar vóór aftrek van de andere voorheffingen, van het belastingkrediet, van het forfaitair gedeelte van de buitenlandse belasting en inkomsten opgenomen uit de reserves van vennootschappen, bedoeld in de artikelen 191 tot 204, vóórtoepassing van vermeerderingen ingeval geen of ontoereikende voorafbetalingen gedaan zijn, bedoeld in de artikelen 89 tot 91, en van de belastingverhogingen bedoeld in artikel 334".

Artikel 7.

Onder 2° leze men "... wordt door de volgende bepalingen vervangen : ...".

*

* *

De nieuwe tekst voor artikel 42, § 2, bepaalt dat "ten behoeve van de gemeente van aanslag een opdeciem geheven wordt op de verkeersbelasting".

Ter voorkoming van conflicten tussen gemeenten en agglomeraties en federaties geve men duidelijk aan, welk grondgebied de belasting bestrijkt, namelijk ofwel de plaats die in het inschrijvingsboekje staat, ofwel de woonplaats of de verblijfplaats van natuurlijke personen en de vennootschaps- of bedrijfszetel voor rechtspersonen.

.../...

Krachtens § 3, 1°, van hetzelfde artikel 42 wordt vrijstelling toegestaan voor voertuigen "waarvoor de algemene vergunning voor nationaal vervoer ... werd uitgereikt".

Artikel 1 van de wet van 1 augustus 1960 betreffende het vervoer van zaken met motorvoertuigen tegen vergoeding kent drie soorten vergunningen :

1) het vervoerbewijs voor vervoer over korte afstand;
2) de vergunning voor nationaal vervoer voor voertuigen die uitsluitend binnen het Rijk worden gebruikt;
3) de vergunning voor internationaal vervoer voor voertuigen bestemd om 's Rijks grenzen te overschrijden.

De vrijstelling zal dus nog alleen gelden voor de categorie onder 2°, anders dan in de bestaande tekst, die ook toepassing vond op voertuigen met een vergunning voor internationaal vervoer.

*
* *

In artikel 42, § 3, 1° en 2°, de wet van 1 augustus 1960 en de besluitwet van 30 december 1946 moeten met hun opschrift worden aangehaald.

La chambre était composée de

Messieurs : G. HOLOYE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

G. VAN BUNNEN, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, staatsraden,

G. ARONSTEIN, assesseurs de la section de législation,
M. VERSCHELDEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

G. HOLOYE.