09-12-1980

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 12e november 1980 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste acht dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot instelling van een bijzondere toelage voor de bevordering van nieuwbouw en vernieuwbouw van woningen", heeft de 18e november 1980 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre des Finance le 12 novembre 1980, d'une demand d'avis, dans un délai ne dépassan pas huit jours, sur un projet de loi "instaurant un subside spécifique en vue de promouvoir la construction et la rénovation d'habitations", a donné le 18 novembre 1980 l'avis suivant :

Uit de brief van 7 november 1980 van de Minister van Financiën, uit de aanhef van het ontwerp van besluit tot indiening van het wetsontwerp en uit de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de Regering blijkt dat de adviesaanvraag een toepassing is van het bepaalde in artikel 3, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, naar luid waarvan, wanneer de hoogdringendheid wordt ingeroepen, het onderzoek van de Raad van State, afdeling wetgeving, zich beperkt tot de vraag of het voorontwerp betrekking heeft op een aangelegenheid die al naar het geval tot de bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschap of het Gewest behoort.

+

\+ +

Zowel luidens het opschrift en de tekst zelf van het wetsontwerp als luidens de memorie van toelichting die eraan voorafgaat, strekt het ontwerp tot de vaststelling van een toelageregeling ter bevordering van nieuwbouw en vernieuwbouw van woningen.

Op het eerste gezicht zou men dan kunnen geneigd zijn te stellen dat de door het ontwerp geregelde materie krachtens artikel 6, § 1, IV, en in mindere mate krachtens artikel 6, § 1, I, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, behoort tot de bevoegdheid der Gewesten. Immers, volgens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet dient de term "huisvesting"

.../...

zeer ruim te worden opgevat en dekt hij het gehele huisvestingsbeleid (onder meer Gedr. St. Senaat, zitting 1979-1980, 434/2, blz. 169-170; Gedr. St. Kamer, zitting 1979-1980, nr 627/10, blz. 89), met inbegrip dus van de toelageverlening ter stimulering van de woningbouw.

Een dergelijke stelling kan echter de toets van een nadere analyse niet doorstaan.

Om na te gaan of een bepaalde regeling zal worden vastgesteld overeenkomstig de bevoegdheidsverdeling neergelegd in de artikelen 4 tot 11 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, dient te worden uitgegaan niet uitsluitend van de in het overgelegde ontwerp gebezigde bewoordingen, doch veeleer en in de eerste plaats van de werkelijke inhoud, van de werkelijke strekking van het ontwerp.

Hoewel nu het ontwerp volgens de erin gebezigde bewoordingen als onderwerp zou hebben het vaststellen van een toelageregeling ter bevordering van de woningbouw, blijkt uit de meeste artikelen van het ontwerp dat de werkelijke strekking ervan van nationaal fiscale aard is, namelijk dat het tot werkelijk onderwerp heeft het vaststellen van een regeling strekkende tot gedeeltelijke terugbetaling, in wel bepaalde gevallen, van de B.T.W. die de bouwheer verschuldigd is en heeft gekweten op de kosten voor nieuwbouw en vernieuwbouw van een woning. Op de meest treffende wijze blijkt zulks uit de combinatie van artikel 2 van het ontwerp enerzijds en de artikelen 5 en 10 anderzijds.

.../...

Luidens artikel 2 worden de "toelagen" betaald uit een fonds dat wordt ingeschreven in de begroting van het Ministerie van Financiën en dat wordt gestijfd "door middel van een voorafneming op de ontvangsten van de B.T.W.".

Luidens de artikelen 5 en 10 is de "toelage" gelijk aan een percentage van het bedrag van de maatstaven van heffing, waarover de B.T.W. verschuldigd is geworden en gefactureerd.

Aldus blijkt uit de herkomst van de voor de "toelagen" bestemde fondsen, te weten een voorafneming uit de afgezonderd gehouden ontvangsten van de B.T.W., enerzijds, en de wijze van bepaling van de omvang der "toelagen", te weten een percentage van de gekweten B.T.W., anderzijds, dat de zogenaamde toelagen duidelijk een gedeeltelijk ristorno zijn van de gekweten B.T.W. .

Wanneer in de memorie van toelichting wordt opgemerkt:dat "het wellicht de eerste maal is dat het Ministerie van Financiën niet als "belastingheffer" op zal treden maar wel als subsidiërende overheid" en dat "het administratief beheer van de toelageregeling wordt inderdaad toevertrouwd aan de Administratie van de B.T.W., registratie en domeinen", dan ligt in deze opmerking een argument te meer voor de hierboven uiteengezette stelling. Immers, in de werkelijkheid is het zo dat het Ministerie van Financiën niet als subsidiërende overheid - uitzonderlijk en wellicht voor de eerste maal - optreedt maar, omgekeerd, dat in het feit dat de bestuurlijke uitvoering van de ontworpen regeling aan dit ministerie wordt toevertrouwd een aanwijzing te meer ligt dat het om een regeling van fiscale aard gaat.

.../...

Voor zoveel als nodig kan er nog op gewezen worden dat de bovenstaande analyse van de werkelijke strekking van het ontwerp een volkomen bevestiging vindt in de kabinetsnota die door de gemachtigde van de Regering aan de Raad van State werd medegedeeld. In deze nota wordt onder meer voluit gezegd dat, ondanks het opschrift van het wetsontwerp, het gaat om een teruggave van belasting onder de vorm van een toelage.

Het besluit uit het bovenstaande is dat, aangezien de werkelijke strekking van het ontwerp is de regeling van een gedeeltelijke teruggave van een nationale belasting, alleen de nationale wetgever ter zake bevoegd kan zijn, te meer daar artikel 112, tweede lid, van de Grondwet op een algemene wijze bepaalt dat "geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet".

Il ressort de la lettre du Ministre des Finances du 7 novembre 1980, du préambule du projet d'arrêté royal de présentation du projet de loi et des précisions fournies par le délégué du Gouvernement, que l'avis est demandé en application de l'article 3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, aux termes duquel, lorsque l'urgence est invoquée, l'avis porte sur le point de savoir si l'avant-projet a pour objet des matières qui relèvent, selon le cas, de la compétence de l'Etat, de la Communauté ou de la Région.

+

+ +

Tant selon son intitulé et son texte même que selon l'exposé des motifs qui le précède, le projet de loi tend à établir un régime de subventions, destiné à promouvoir la construction et la rénovation d'habitations.

On pourrait dès lors être tenté, à première vue, d'affirmer qu'en vertu de l'article 6, § 1er, IV, et, dans une mesure moindre, de l'article 6, § 1er, I, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la matière réglée par le projet relève de la compétence des Régions. En effet, d'après les travaux préparatoires de la loi spéciale précitée, le terme "logement" doit être pris dans un sens très large et couvre l'ensemble de la politique

.../...

du logement (voyez, entre autres, doc. parl. Sénat, session 1979-1980, n° 434/2, p. 169-170; doc. parl. Chambre, session 1979-1980, n° 627/10, p. 89), en ce compris, dès lors, l'octroi de subventions en vue de stimuler la construction d'habitations.

Cette thèse ne résiste toutefois pas à une analyse plus poussée.

Pour déterminer si un régime doit être établi conformément au règlement de compétence arrêté par les articles 4 à 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, il ne faut pas s'inspirer uniquement des termes utilisés par le projet qui instaure ce régime; c'est plutôt, et d'abord au contenu réel dudit projet, à sa véritable portée qu'il convient d'avoir égard.

Alors qu'à en juger par ses termes, le projet a pour objet d'établir un régime de subventions tendant à promouvoir la construction d'habitations, il ressort de la plupart de ses articles que sa portée réelle est d'ordre fiscal national et que son objet véritable est d'organiser un système de remboursement partiel, dans des cas bien déterminés, de la T.V.A. due et acquittée par le maître de l'ouvrage pour la construction ou la rénovation d'une habitation. Cela résulte, de la manière la plus certaine, de la combinaison de l'article 2 du projet d'une part et de ses articles 5 et 10 d'autre part.

Aux termes de l'article 2, les "subsides" sont payés par un Fonds de stimulation de la construction d'habitations, inscrit au budget du Ministère des Finances

.../...

et alimenté "au moyen d'un prélèvement sur les recettes de la T.V.A.".

Selon les articles 5 et 10, le "subside" est égal à un pourcentage du montant des bases de perception sur lesquelles la T.V.A. est devenue exigible et a été facturée.

D'une part, la provenance des fonds destinés aux "subsides", à savoir un prélèvement opéré sur les recettes de la T.V.A. maintenues séparées et, d'autre part, le mode de détermination du montant de ces "subsides", à savoir un pourcentage de la T.V.A. acquittée, montrent que les prétendus subsides constituent de toute évidence une ristourne partielle de la T.V.A. payée.

Et, lorsque l'exposé des motifs relève que "c'est sans doute la première fois que le Ministère des Finances ne jouera pas le rôle de collecteur d'impôts, mais bien celui de pouvoir subsidiant" et qu'"en effet, la gestion administrative de ce projet est confiée à l'Administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines", il y a là un argument de plus en faveur de la thèse exposée ci-dessus. En effet, dans la réalité des choses, le fait que l'exécution administrative du système projeté soit confiée au Ministère des Finances, loin d'attester que ce ministère jouera exceptionnellement et sans doute pour la première fois le rôle de pouvoir subsidiant, constitue au contraire une indication supplémentaire révélatrice de la nature fiscale de ce système.

.../...

Pour autant que de besoin, on retiendra que l'analyse faite ci-dessus de la portée réelle du projet est en tous points corroborée par la note de cabinet que le délégué du Gouvernement a communiquée au Conseil d'Etat. Cette note déclare expressément, entre autres, qu'en dépit de l'intitulé donné au projet, il s'agit d'une restitution d'impôt sous la forme d'une subvention.

De ce qui précède, force est de conclure que, la portée réelle du projet étant d'organiser la restitution partielle d'un impôt national, seul le législateur peut être compétent en la matière, d'autant que l'article 112, alinéa 2, de la Constitution, dispose de manière générale que "nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi".

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	H. ADRIAENS,	voorzitter, président,
		P. TAPIE,	kamervoorzitter, président de chambre,
		H. COREMANS, Ch. HUBERLANT, F. DEBAEDTS, P. KNAEPEN,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		G. VAN HECKE, P. DE VISSCHER, F. RIGAUX, F. DE KEMPENEER,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	J. TRUYENS,	griffier, greffier,
Mevrouw Madame	:	S. HEYVAERT,	toegevoegd griffier. greffier assumé.

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

De verslagen werden uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal, en door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

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

Les rapports ont été présentés par M. W. VAN ASSCHE, auditeur général, et par M. G. PIQUET, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. TRUYENS. H. ADRIAENS.